

# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
**Docteur**

Délivré par **l'Université de Montpellier et  
l'Université Laval (cotutelle de thèse)**

Préparée au sein de l'école doctorale  
Droit et Science politique  
Et de l'unité de recherche Centre d'Études  
Politiques de l'Europe Latine (CEPEL) (UMR 5112)

Spécialité : Science politique

Présentée par **Maude Benoit**

**Reconfiguration de l'État et renouvellement  
de l'action publique agricole.  
L'évolution des politiques  
agroenvironnementales au Québec et en  
France**



Soutenance prévue le 7 décembre 2015 devant le jury composé de

|   |              |
|---|--------------|
| M. Jean CRÊTE, Professeur titulaire, Université Laval                             | Directeur    |
| Mme Ève FOUILLEUX, Directrice de recherche au CNRS, CEPEL-Sciences Po Montpellier | Directrice   |
| M. Daniel-Mercier GOUIN, Professeur titulaire, Université Laval                   | Examineur    |
| Mme Laura MICHEL, Maître de Conférences, CEPEL-Sciences Po Montpellier            | Examinatrice |
| M. Éric MONTPETIT, Professeur titulaire, Université de Montréal                   | Examineur    |

## Résumé

L'avènement des enjeux environnementaux en agriculture est une tendance observable depuis les années 1990 dans l'ensemble des pays industrialisés, qui les intègrent pourtant de manière très différente à leurs politiques agricoles respectives. Cette thèse s'applique à expliquer l'institutionnalisation et l'évolution nationales différenciées de ces enjeux par le biais d'une analyse comparée entre le Québec et la France. Le cadre d'analyse proposé prend en compte à la fois les structures et les acteurs de la construction et du développement de la politique dite agroenvironnementale en étudiant spécifiquement deux variables explicatives : la configuration des politiques agricoles et le rôle des administrations publiques. L'enquête qualitative se déroule sur un temps long (1990-2013) et combine trois techniques de collecte de données : l'analyse documentaire, l'analyse de discours et l'entretien semi-dirigé. Au terme de cette thèse, force est de constater que les organisations fondatrices des politiques agricoles nationales (administration et profession agricoles) jouent un rôle de filtre des dynamiques réformatrices présentes à l'échelle globale et qu'elles « acclimatent » les référentiels de développement durable et du management public aux spécificités de leur pays et de leur secteur d'action publique.

**Mots clés :** Politiques publiques; Agriculture; Agroenvironnement; Changement politique; Québec; France.

## **Abstract**

### **State Reconfiguration and the Renewal of Agricultural Public Action. The Evolution of Agri-Environmental Policies in Québec and France**

Since the 1990s, environmental issues in agriculture have increasingly become a public policy problem in industrialized countries, notwithstanding the fact that they are integrated very differently in their respective agricultural policies. Based on this observation, this research seeks to explain the various national institutionalization and evolution paths of the so-called agri-environmental policy through a comparative analysis between Quebec and France. The analytical framework considers both the structures and the policy actors in the agri-environmental policy construction by studying specifically two variables: the configuration of agricultural policies and the role of public administrations. This qualitative research investigates a long time frame (1990-2013) and combines three data collection methods: content analysis, discourse analysis and semi-structured interviews. This thesis shows that traditional agricultural policy key players (agricultural administrations and agricultural professional organizations) act as filters of reformist ideas present globally and that they “acclimate” both the sustainable development paradigm and the new public management paradigm to the specificities of their countries and of their public policy sector.

**Keywords:** Public Policy; Agriculture; Agri-Environment; Policy Change; Québec; France.

## Table des matières sommaire

|   |     |
|---|-----|
| Résumé .....  | i   |
| Abstract.....   | iii |
| Table des matières sommaire .....   | iv  |
| Liste des figures et des tableaux .....   | v   |
| Liste des abréviations et des sigles .....  | vi  |
| Remerciements .....   | ix  |
| <br>Introduction générale – L’agroenvironnement, un défi politique pour les pouvoirs publics .  | 1   |
| Chapitre 1 – Expliquer les changements de l’action publique agroenvironnementale : cadre théorique et méthodologique .....                              | 17  |
| Chapitre 2 – Le contexte politique et l’action publique agroenvironnementale du Québec et de la France.....   | 61  |
| Partie I – La configuration politique agricole évolue-t-elle et comment cela affecte-t-il l’action publique agroenvironnementale? .....                 | 105 |
| Chapitre 3 – La configuration agricole québécoise à l’épreuve des pressions réformatrices agroenvironnementales.....                                    | 109 |
| Chapitre 4 – Pérennité de la configuration corporatiste agricole en France et déviation de la politique agroenvironnementale .....                      | 185 |
| Analyse comparée – Renouveau de la configuration corporatiste agricole au 21 <sup>e</sup> siècle et limites de la politique agroenvironnementale.....   | 265 |
| Partie II – Les administrations, médiatrices de changements graduels de l’action publique agroenvironnementale .....                                    | 275 |
| Chapitre 5 – La trajectoire de deux mesures agroenvironnementales au Québec de 1998 à 2013 : un double processus de managérialisation .....             | 279 |
| Chapitre 6 – La création et la mise en œuvre des MAET 2007-2013 : un renforcement de l’agroenvironnement mené par les administrations.....              | 335 |
| Analyse comparée – Les administrations publiques, médiatrices de changements dans l’action publique agroenvironnementale .....                          | 399 |
| Conclusion générale – Les administrations publiques et les organisations agricoles, intermédiaires de l’acclimatation des pressions réformatrices ..... | 411 |
| <br>Annexe – La démarche de collecte des données .....  | 443 |
| Table des matières détaillée.....   | 453 |
| Bibliographie générale et autres sources écrites.....   | 459 |

## **Liste des figures et des tableaux**

|   |     |
|---|-----|
| Schéma 1.1 – Questions, variables et hypothèses de recherche  | 49  |
| Tableau 2.1 – Les dimensions substantielles du contexte politique   | 62  |
| Tableau 2.2 – Mode de gouvernance et caractéristiques de l’action publique agricole et environnementale au Québec et en France                                      | 91  |
| Tableau 2.3 – Principaux instruments agroenvironnementaux en œuvre en 2013 au Québec et en France   | 93  |
| Tableau 2.4 – Évolution du cadre agroenvironnemental européen et de sa déclinaison en France  | 98  |
| Tableau 2.5 – Les instruments agroenvironnementaux au Québec  | 101 |
| Tableau 4.1 – Les MAET, un instrument à la fois substantif et procédural  | 222 |
| Schéma 4.1 – Le gradient des acteurs selon un axe environnement / agriculture   | 227 |
| Tableau 4.2 – Comparaison du secteur agricole en région Centre et Languedoc-Roussillon  | 232 |
| Tableau 5.1 – Aides financières consenties par les programmes PAIA et Prime-Vert de 1997 à 2001   | 302 |
| Tableau 5.2 – La création de Prime-Vert et des CCAE sous l’égide d’une rationalisation managériale  | 307 |
| Tableau 5.3 – Synthèse de l’évolution de deux instruments agroenvironnementaux au Québec : d’une logique de rationalisation à une logique de bonne gestion publique | 327 |
| Tableau 6.1 – Les MAET (2007-2013), un instrument d’inspiration managériale   | 355 |
| Tableau 7.1 – Les différentes dimensions d’une politique publique   | 415 |
| Tableau 7.2 – Résultats croisés de l’action publique agroenvironnementale québécoise et française   | 416 |
| Tableau 7.3 – Synthèse des résultats de recherche en regard de notre cadre d’analyse  | 425 |

## Liste des abréviations et des sigles

|        |   |
|--------|---|
| APCA   | Assemblée permanente des Chambres d’agriculture   |
| ASRA   | Assurance stabilisation des revenus agricoles   |
| BAPE   | Bureau des audiences publiques sur l’environnement                                      |
| CAAAQ  | Commission sur l’avenir de l’agriculture et de l’agroalimentaire québécois              |
| CAD    | Contrat d’agriculture durable   |
| CCAE   | Clubs-conseils en agroenvironnement   |
| CDD    | Commissaire au développement durable  |
| CDOA   | Commissions départementales d’orientation de l’agriculture                              |
| CE     | Commission européenne   |
| CEE    | Communauté économique européenne  |
| CEN-LR | Conservatoire d’espaces naturels du Languedoc-Roussillon                                |
| CNMCCA | Confédération Nationale de la mutualité du Crédit et de la Coopération Agricole         |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement                        |
| CRAE   | Commission régionale agroenvironnementale   |
| CTE    | Contrat territorial d’exploitation  |
| DADEAT | Direction de l'appui au développement des entreprises et de l'aménagement du territoire |
| DAEDD  | Direction de l’agroenvironnement et du développement durable                            |
| DCE    | Directive-cadre sur l’eau   |
| DDT    | Direction départementale des territoires  |
| DRAAF  | Direction régionale de l’agriculture, de l’alimentation et de la forêt                  |
| DREAL  | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement                 |
| EU     | Engagements unitaires   |
| FADQ   | Financière agricole du Québec   |
| FAO    | Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture                     |

|        |  |
|--------|--|
| FARRE  | Forum de l’agriculture raisonnée respectueuse de l’environnement                           |
| FEADER | Fonds européen agricole pour le développement rural  |
| FNE    | France Nature Environnement  |
| FNSEA  | Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles                                 |
| GATT   | General Agreement on Tariffs and Trade   |
| HVE    | Haute valeur environnementale  |
| IAASTD | International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development |
| ICHN   | Indemnités compensatoires de handicaps naturels  |
| IFT    | Indices de fréquence de traitement   |
| INRA   | Institut national de la recherche agronomique  |
| IRDA   | Institut de recherche et de développement en agroenvironnement                             |
| JA     | Jeunes agriculteurs  |
| LOLF   | Loi organique relative aux lois de finances  |
| LPO    | Ligue de protection des oiseaux  |
| MAE    | Mesures agroenvironnementales  |
| MAEC   | Mesures agroenvironnementales et climatiques   |
| MAET   | Mesures agroenvironnementales territorialisées   |
| MAPAQ  | Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec                   |
| MDDEP  | Ministère de l’Environnement, du Développement durable et des Parcs du Québec              |
| MEDDE  | Ministère de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie de la France             |
| OCDE   | Organisation de coopération et de développement économiques                                |
| OGM    | Organismes génétiquement modifiés  |
| OLAE   | Opérations locales agrienvironnementales   |
| OMC    | Organisation mondiale du commerce  |
| ONG    | Organisations non gouvernementales   |
| PAA    | Plan d’accompagnement agroenvironnemental  |

|        |   |
|--------|---|
| PAC    | Politique agricole commune  |
| PAEF   | Plans agroenvironnementaux de fertilisation                               |
| PAIA   | Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement                  |
| PCC    | Parti conservateur du Canada  |
| PHAE   | Prime herbagère agroenvironnementale                                      |
| PLQ    | Parti libéral du Québec   |
| PMPOA  | Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole                   |
| PMSEE  | Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif                         |
| PPP    | Partenariats public-privé   |
| PQ     | Parti québécois   |
| REA    | Règlement sur les exploitations agricoles                                 |
| RÉATE  | Réforme de l'administration territoriale de l'État                        |
| RGPP   | Révision générale des politiques publiques                                |
| RNCREQ | Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec |
| RRPOA  | Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole             |
| UE     | Union européenne  |
| UPA    | Union des producteurs agricoles   |
| UQCN   | Union québécoise pour la conservation de la nature                        |
| VGQ    | Vérificateur général du Québec  |
| WWF    | World Wildlife Funds  |



## Remerciements

Cette thèse est l'achèvement d'un long parcours débuté en 2010. Quoique généralement stimulant, le doctorat est également une expérience solitaire et peuplée de doutes, que je n'aurais pu réussir sans la collaboration et l'appui de plusieurs personnes que je désire ici remercier brièvement.

J'aimerais d'abord exprimer ma gratitude aux nombreuses personnes que j'ai interviewées dans le cadre de mon enquête au Québec et en France et qui m'ont accordé leur temps et leur confiance. Leurs propos ont éclairé mes réflexions et cette thèse ne serait pas la même sans leur généreuse participation.

Je veux ensuite exprimer ma reconnaissance à mes deux directeurs de thèse, M. Jean Crête et Mme Ève Fouilleux. Présent dans mon cheminement universitaire depuis la maîtrise, Jean Crête a toujours su remettre dans une perspective plus générale (et rassurante) mes questionnements et m'a prodigué tout au long de mon parcours de précieux conseils sur la « carrière » doctorale qu'une doctorante doit s'efforcer de construire simultanément à la rédaction de sa thèse. L'apport de la direction d'Ève Fouilleux à mes travaux est indéniable et j'aimerais la remercier pour sa rigueur intellectuelle et ses judicieux conseils quant à la construction de la démonstration et de l'argumentation de cette thèse. Évidemment, les erreurs de fait ou de jugement qui pourraient persister demeurent entièrement les miennes.

Je ne voudrais passer sous silence ma gratitude pour les nombreux professeurs et pour le personnel administratif du Département de science politique de l'Université Laval qui m'ont aidé dans ce parcours, en particulier la professeure Émilie Biland-Curinier, maintenant Maître de conférences en France. D'autres collègues rencontrés à travers mon cursus universitaire ont apporté énormément à ma « vie de thésarde »; je pense au Québec à Caroline, Fanny, Pierre-Olivier et Ariane et en France à Alice, Pauline, Mathieu et Alexandre.

Ce projet de recherche a bénéficié de l'appui financier de nombreuses institutions et je leur sais gré des conditions de travail optimales qu'elles m'ont ainsi offertes, notamment par la réalisation de plusieurs séjours de recherche en France. Merci au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, à la Fondation Desjardins, au Programme Frontenac des Fonds québécois de la recherche, à la Faculté des sciences sociales et au Département de science politique de l'Université Laval et à la Senior Women Academic Administrators of Canada.

Enfin, merci à ma famille et à mes amis pour leur présence et leurs encouragements tout au long de cette épopée. Une pensée particulière pour mes parents et ma sœur qui, aux heures d'exaltation comme de doute, ont toujours été à mes côtés. Mes plus tendres remerciements sont destinés à Martin, très cher compagnon de tous les instants.



## **Introduction générale – L’agroenvironnement, un défi politique pour les pouvoirs publics**

Les interventions politiques en agriculture dans les pays occidentaux depuis les années 1950-1960 se sont généralement articulées autour de deux objectifs principaux : l’augmentation de la productivité et de la compétitivité des exploitations agricoles et la hausse ou, à défaut, la stabilisation des revenus des agriculteurs. Or, depuis les années 1990, les conséquences environnementales des activités agricoles ont progressivement émergé comme des problèmes publics de plus en plus incontournables, qui appellent à une adaptation des politiques agricoles afin d’y intégrer ces nouvelles préoccupations.

Les impacts environnementaux négatifs des activités agricoles constituent dorénavant des enjeux de débats et d’inquiétude, que l’on pense à la pollution des cours d’eau en milieu agricole, l’érosion des sols, la perte de la biodiversité et les émissions des gaz à effets de serre générées par les pratiques agricoles, sans mentionner les difficultés de cohabitation entre les populations rurales non agricoles et les agriculteurs, qui suscitent de nombreuses tensions et freinent parfois des projets de développement d’exploitations agricoles. Ces critiques exigent des autorités publiques qu’elles réglementent les activités agricoles de manière à réduire, ou du moins à encadrer, les externalités négatives qui en découlent. L’intégration de ces demandes dans les politiques agricoles pose toutefois des difficultés pour les décideurs publics, dans un contexte de mondialisation et de libéralisation économique où les objectifs de productivité et de compétitivité des entreprises agricoles demeurent des impératifs primordiaux des politiques publiques de ce secteur.

### **I. L’émergence de nouveaux acteurs et référentiels dans les débats sur les politiques agricoles**

Les débats sur l’intégration de considérations environnementales dans les politiques agricoles se sont en outre complexifiés par l’émergence à partir des années 1990 de

discours avançant les idées d'abord de multifonctionnalité de l'agriculture, puis d'agriculture durable. Ces discours ont la particularité de ne pas se limiter aux problèmes de pollution d'origine agricole, mais plutôt de mettre en avant les impacts positifs que l'agriculture peut produire, par exemple l'occupation dynamique du territoire, la préservation des paysages et de la biodiversité, la rétention des gaz à effet de serre, etc. Les implications en termes de politiques publiques qui en résultent sont contestées, puisque ces référentiels constituent des constructions sociales et politiques qui font l'objet d'interprétations diverses et conflictuelles, d'une part selon que l'on privilégie les dimensions de « développement » et « d'efficacité économiques » ou les dimensions de durabilité environnementale ou d'acceptabilité sociale (Berny *et al.*, 2009; Bihannic et Michel-Guillou, 2011), et d'autre part selon l'agenda politique poursuivi par les acteurs tant publics que privés qui les invoquent (Leroy et Lauriol, 2011; Renting *et al.*, 2009).

Par exemple, si la notion de multifonctionnalité réfère généralement aux multiples fonctions que remplit l'agriculture (économiques, sociales et environnementales), au-delà de la stricte production de denrées et de fibres alimentaires, elle s'est retrouvée au cours des années 1990 au cœur de nombreux débats internationaux quant à ses implications politiques et commerciales. Apparue à la fois dans un contexte de montée en popularité des préoccupations de développement dit durable lors du Sommet de la Terre de Rio tenu en 1992 et de négociations internationales sur la libéralisation de l'agriculture à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la multifonctionnalité s'inscrit simultanément et de façon parfois concurrente en réponse aux attentes plus élevées de la société envers les retombées sociales et environnementales de l'agriculture, mais également dans une vision d'économie internationale préoccupée par le potentiel de distorsion sur les marchés des mesures de soutien adoptées par les autorités publiques (Royer et Gouin, 2007: vi). À cet égard, ce référentiel a été récupéré à différentes échelles et par divers acteurs qui l'ont mobilisé stratégiquement suivant des logiques politiques, commerciales ou agricoles.

Selon Hedinger et Knickel (2009: 296), les trois principales institutions internationales qui ont repris et ont tenté de donner un sens au concept de multifonctionnalité – l'OMC, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation

des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) – en ont proposé des définitions et des préceptes d'action reposant sur des principes philosophiques et moraux bien distincts : le libéralisme dans le cas de l'OMC, l'utilitarisme pour l'OCDE, tandis qu'une éthique du développement durable a plutôt été avancée par la FAO. D'après Bonnal et ses collègues (2012: 7), le référentiel de multifonctionnalité est tombé en désuétude dans les débats européens et internationaux aux débuts des années 2000, de façon concomitante d'ailleurs avec l'essoufflement des négociations internationales agricoles menées par l'OMC qui en avaient propulsé l'essor dans les discours publics. La multifonctionnalité a encore toutefois des échos en Amérique du Nord, tant dans l'analyse des réformes agricoles canadiennes (Benoit *et al.*, 2013; Skogstad, 2008b), dans la rhétorique des groupes environnementalistes québécois (Benoit, 2010), que dans l'action publique agricole au Québec (Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, 2010).

Le concept d'agriculture durable a quant à lui pris de l'ampleur à partir du début des années 2000. On peut associer ce concept à un pendant agricole de la notion de développement durable, désignée depuis la publication du rapport Brundtland en 1987 comme « un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». L'agriculture durable réfère à la capacité des exploitations agricoles à produire suffisamment de nourriture aujourd'hui, sans toutefois menacer la pérennité à long terme des systèmes agricoles (Gafsi *et al.*, 2006: 464; Hansen et Jones, 1996: 186). Pour ce faire, les modes de production agricole doivent être à la fois efficaces économiquement, soutenables écologiquement et socialement équitables ou acceptables (Gafsi *et al.*, 2006: 464; Jean, 1997: 201).

La multiplication des références et des utilisations du concept d'agriculture durable oscille entre rhétorique cosmétique et volonté réformatrice. Par exemple, des acteurs privés s'en sont saisis, dans l'objectif double d'une part de récupérer les critiques écologiques à leur endroit et d'autre part que leurs pratiques (re)gagnent en légitimité aux yeux de la population ou des consommateurs (Leroy et Lauriol, 2011). On peut penser ici à la prolifération des standards volontaires privés de certification dits « durables » de produits agricoles qui ont été développés tant par des acteurs économiques de l'industrie de

l'agroalimentaire que par des organisations non gouvernementales (ONG) depuis la fin des années 1990 (Alphandéry *et al.*, 2012; Botterill et Daughjerg, 2014; Loconto et Fouilleux, 2014). Des organisations professionnelles agricoles et des centres de recherches agronomiques ont également intégré à leurs discours les préoccupations de la société civile pour une agriculture plus durable en avançant de nouveaux qualificatifs pour décrire les modèles et pratiques agricoles du 21<sup>e</sup> siècle, tels que l'agriculture verte, raisonnée, économe en intrants, écologiquement intensive, de conservation, etc., qui apparaissent plus ou moins s'éloigner des valeurs et des techniques associées au modèle du productivisme agricole<sup>1</sup> mis en place depuis les années 1950-1960 dans les pays industrialisés (Deléage, 2011; Goulet, 2012; Laurent et Vieira Medeiros, 2010).

Des organisations internationales participent aussi à la promotion et à la diffusion de la notion d'agriculture durable, en tentant d'impulser des changements concrets dans les politiques et les modèles agricoles promus à travers le monde. La mise sur pied en 2003 de l'*International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development* (IAASTD), formée et cofinancée par plusieurs organisations dont la FAO, le programme des Nations Unies pour l'environnement, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé, en est un bon exemple. Ce forum international, qui s'est déroulé de 2003 à 2008, a réuni plus de 400 experts, représentants gouvernementaux et ONG provenant de pays tant du nord que du sud et visait à élaborer une vision de ce que devrait être le développement durable de l'agriculture. Le rapport qui en a émané appelle à une révolution globale de l'agriculture, qui exige de délaisser le modèle agricole industriel intensif et chimique afin de réorienter la production agricole vers un modèle durable (Ishii-Eiteman, 2009; McIntyre *et al.*, 2009). Ce tournant plus réformateur appliqué par l'IAASTD à l'agriculture durable ne s'est pas toutefois produit sans heurts, comme en témoigne le retrait de certains acteurs de l'industrie agrochimique du processus de

---

<sup>1</sup> La définition du productivisme agricole est sujette à de nombreux débats. Nous nous contenterons ici de reprendre la définition proposée par Fouilleux et Goulet (2012: 131-132), pour qui le productivisme agricole « renvoie à un ensemble de procédés techniques, de dispositifs organisationnels et de croyances engageant des acteurs autour de l'exigence d'accroissement et d'intensification de la production » et dont l'esprit initial « renferme trois dimensions principales : la croyance dans les bienfaits du progrès scientifique et technique; la certitude que l'agriculture est une affaire de professionnels et de spécialistes; et celle que sa mission première est de nourrir la population mondiale tout en générant des profits pour les acteurs du secteur ».

négociation et le refus de l'Australie, du Canada et des États-Unis d'endosser le rapport dans son entièreté, tandis que des groupes représentants des pays africains ainsi que différentes ONG ont émis des critiques sur la forme et le contenu des délibérations (Scoones, 2009). Plus récemment, en 2013, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a rendu public un rapport intitulé « Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate », qui presse les pays d'effectuer un « changement de paradigme » en agriculture afin de se diriger vers une « réelle intensification écologique » (CNUCED, 2013).

La multifonctionnalité et l'agriculture durable s'érigent donc comme des référentiels<sup>2</sup> dans les jeux multiniveaux de la régulation agricole, des référentiels dont les retombées potentielles en termes de politiques publiques et de pratiques agricoles et commerciales suscitent un intérêt considérable tant à l'échelle nationale qu'internationale qu'auprès d'organisations publiques et privées. Malgré leurs paramètres conceptuels fluctuants, ils témoignent sans conteste d'une reconfiguration des débats agricoles qui remet en cause la vision traditionnelle des politiques agricoles strictement sectorielle, économique et technique, pour les réinsérer dans une approche élargie interrogeant les rapports entre agriculture, environnement et société.

L'émergence des enjeux environnementaux dans les débats agricoles pose en outre des défis à la gestion corporatiste de l'agriculture, présente dans de nombreux pays industrialisés, où la conduite des politiques de ce secteur relevait généralement d'une communauté politique restreinte aux organisations professionnelles agricoles dominantes et aux administrations agricoles (Skogstad, 2008b). Or, la montée des exigences environnementales s'accompagne de l'apparition ou de l'activation de nouveaux acteurs intéressés par les questions agricoles, que l'on pense aux associations de consommateurs et de citoyens, aux groupes environnementalistes, ou aux administrations environnementales

---

<sup>2</sup> Nous entendons par référentiel une représentation de l'action publique impliquant à la fois des aspects cognitifs (un système d'explication et d'interprétation des problèmes publics et des solutions les plus adaptées pour y remédier) et normatifs (une hiérarchie des normes et des valeurs que les politiques publiques doivent poursuivre, de ce qui est souhaitable et désirable pour l'avenir d'un secteur ou d'une société) (Jobert et Muller, 1987; Muller, 2005).

et de la santé publique par exemple (Coleman *et al.*, 2004; Potter et Tilzey, 2005; Skogstad, 2008b). Ces acteurs diversifiés véhiculent des discours qui contrastent avec la vision traditionnelle de l'action publique agricole développée par les protagonistes corporatistes. L'intégration des enjeux agroenvironnementaux dans les politiques agricoles et leur traduction concrète en termes d'instruments d'action publique se déroulent donc au sein de dynamiques conflictuelles beaucoup plus compétitives qu'auparavant (Halpin, 2005b: 232).

De toute évidence, les débats entourant l'élaboration de ces enjeux comme problème public et le choix et la construction des instruments adaptés pour y remédier sont loin de se dérouler en vase clos selon des critères de technicité et d'efficacité, mais mobilisent au contraire de nombreux acteurs aux positions différenciées, voire opposées. Certains groupes professionnels agricoles accueillent ces nouvelles interventions publiques de façon plutôt hostile, en y décelant une mise en cause de leur identité professionnelle et du modèle agricole productiviste promu depuis des décennies, tandis que d'autres y perçoivent une assurance de la continuité des aides publiques à l'agriculture (Brun, 2006; Fouilleux, 2003; Léger *et al.*, 2006). Plusieurs organisations internationales et acteurs économiques émettent des doutes ou des critiques à l'égard de ces mesures qui pourraient se révéler n'être qu'un simple habillage cosmétique du traditionnel protectionnisme agricole et une tactique de recyclage d'anciens dispositifs présentés sous de nouveaux atours pour les rendre plus acceptables (Potter et Tilzey, 2005; 2007; Rude, 2001). Enfin, diverses associations provenant de la société civile souhaitent y voir une volonté des autorités publiques de se diriger vers un développement agricole plus ancré dans le milieu rural et respectueux de l'environnement, alors que d'autres craignent qu'il ne s'agisse que d'une rhétorique politique insérée sous le thème du développement durable sans changements concrets dans les pratiques de ce secteur. L'interprétation de ce que sont et de ce que devraient être les politiques publiques relatives aux impacts environnementaux de l'agriculture fait donc l'objet de visions très contrastées, qui sont d'ailleurs reflétées dans l'éventail élargi des mesures mises en œuvre à ce sujet dans les différents pays occidentaux. Cette thèse s'intéresse à ces enjeux et les sections suivantes présentent les deux questions de recherche qui sont au cœur de notre enquête.



## **II. La construction différenciée et évolutive de l'action publique agroenvironnementale**

L'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles constitue un défi politique substantiel pour les décideurs publics, d'une part du fait de l'incertitude entourant le choix des mesures les plus adaptées pour remédier aux problèmes soulevés, une incertitude qui est d'autre part amplifiée par les nombreux discours conflictuels qui s'opposent à ce sujet. Si l'on observe une tendance généralisée dans l'ensemble des pays occidentaux vers une intégration des préoccupations environnementales dans les politiques agricoles (OCDE, 2010; Vojtech, 2010), on remarque du même coup la multitude et la variété des agencements d'instruments politiques qui est mobilisée à cet égard.

Selon la typologie développée par Vedung (2003), on retrouve tant des mesures réglementaires (bâton), économiques (carotte) qu'informationnelles (sermon). La plupart des exigences réglementaires concernent le stockage et l'épandage des lisiers animaux et l'usage des pesticides et engrais, allant de l'interdiction complète à l'établissement de normes précises d'utilisation. Les instruments économiques (incitatifs ou prohibitifs) sont de plus en plus utilisés au sein de l'OCDE (Vojtech, 2010), que ce soit par l'entremise de taxes et de redevances écologiques, de droits et de contingents négociables (par exemple sur l'utilisation de l'eau), d'investissements en infrastructures plus performantes, par la mise en place de mécanismes d'écoconditionnalité<sup>3</sup>, par des soutiens à l'agriculture biologique, ou par des paiements agroenvironnementaux qui rétribuent des pratiques agricoles spécifiques ayant des effets positifs sur l'environnement. Les instruments informationnels, quant à eux, visent à induire des changements volontaires dans les pratiques agricoles par la production et le transfert de connaissances et l'assistance technique. Ces mesures comprennent notamment l'augmentation des dépenses publiques dans la recherche agroenvironnementale, la création de services-conseils en agroenvironnement et des programmes de vulgarisation à l'intention des agriculteurs.

---

<sup>3</sup> « Les mécanismes d'écoconditionnalité sont des mesures qui consistent à imposer aux agriculteurs de respecter certaines exigences environnementales ou niveaux de performances environnementales pour pouvoir bénéficier de programmes spécifiques de soutien à l'agriculture » (OCDE, 2010 : 41).

En somme, « l'agroenvironnement » est devenu un objet d'action publique à part entière au cours des vingt dernières années dans les pays industrialisés (Ansaloni, 2011; 2012). Plusieurs considèrent d'ailleurs que l'essor de l'agroenvironnement et des préoccupations de développement durable dans les politiques agricoles est l'une des tendances marquantes des dernières décennies et que ces enjeux constituent désormais un passage obligé dans l'élaboration des politiques de ce secteur (Muller, 2010; Potter et Tilzey, 2005). Pourtant, si la majorité de ces pays interviennent dorénavant sur les questions agroenvironnementales, la formulation de ces enjeux sous forme de problème public et le choix des instruments politiques pour y répondre varient grandement d'un État à l'autre, tant par leur nature, leur ampleur, que quant aux objectifs qu'ils poursuivent. Outre cette variation entre les différents pays, on remarque également que les politiques agroenvironnementales nationales sont très fluctuantes dans le temps, les dispositifs agroenvironnementaux faisant régulièrement l'objet de modifications, de réformes, voire étant tout simplement abandonnés (Vojtech, 2010). Comment expliquer la construction de l'action publique agroenvironnementale et des instruments précis qui la concrétisent, et plus généralement leur évolution dans le temps? Ce sera notre première question de recherche.

Analyser l'agroenvironnement en termes d'action publique plutôt que de politique publique nous permet de dépasser une perspective stato-centrée ou gouvernementale des interventions politiques pour y substituer une conception de l'action publique comme construction collective où interagissent des acteurs multiples qui se mobilisent dans plusieurs espaces et niveaux de pouvoir différents (Hassenteufel, 2008: 23; Lascoumes et Le Galès, 2007: 15), permettant ainsi de mieux appréhender les transformations en cours. En ajoutant à cela une approche par les instruments d'action publique (nous utilisons les termes d'outil, de mesure et d'instrument de politique publique comme des synonymes), l'analyse s'attache également à suivre très concrètement les outils identifiables par lesquels les acteurs politiques structurent leurs réponses en regard des problèmes publics soulevés dans le cadre des débats agroenvironnementaux (Salamon, 2002: 19). Les instruments sont certes des mesures de nature technique, mais ils attestent aussi des rapports qu'entretient la puissance publique avec les destinataires des politiques (Lascoumes et Le Galès, 2004: 13).

Nous suivons les conseils d'Howlett (2001: 414-420), qui suggère d'être attentif à la forme et au contenu des instruments, qui peuvent à la fois être substantifs, c'est-à-dire qu'ils affectent directement la production et la prestation des biens et services dans une société, et procéduraux, en ce sens qu'ils sont utilisés pour changer la nature ou le nombre des acteurs des processus politiques auxquels font face les autorités publiques. À cet égard, les instruments représentent d'excellents « traceurs de changement » (Lascoumes, 2007).

Si notre première question de recherche s'intéresse donc à la genèse, à la formulation et à l'évolution dans le temps de l'action publique agroenvironnementale et de ses instruments, les observations précédentes laissent entrevoir que les référentiels, les acteurs et les instruments mobilisés dans le cadre des débats publics sur les rapports entre agriculture et environnement peuvent affecter et transformer, par effet de retour, la régulation politique du secteur agricole. Ce sera l'objet de notre deuxième question de recherche, présentée dans la section suivante.

### **III. Reconfiguration de l'État et transformation de la régulation politique agricole**

Jusqu'aux années 1990, les politiques agricoles sont demeurées, y compris au sein des pays les plus libéraux, une chasse gardée de l'État<sup>4</sup>. Les gouvernements nationaux ont eu tendance à se montrer très interventionnistes dans ce secteur, à limiter les acteurs associés à l'élaboration de l'action publique en agriculture aux grandes organisations professionnelles agricoles et à ancrer leurs politiques dans une logique essentiellement sectorielle et économique (Benoit, 2012; Coulomb *et al.*, 1990; Halpin, 2005a; 2005c). Or, le mode de gouvernance corporatiste établi depuis les années 1950-1960 en agriculture est remis en cause par la montée en force de référentiels concurrents et l'activation de nouveaux acteurs dans les débats politiques agricoles en général et agroenvironnementaux en particulier. Cela

---

<sup>4</sup> Il est vrai que dès l'entrée en vigueur de la Politique agricole commune en 1962, l'agriculture est devenue une compétence partagée entre l'échelon européen et les échelons nationaux. Néanmoins, si le cadre d'action général des interventions agricoles est formulé au niveau européen, une marge de manœuvre importante du processus décisionnel demeure entre les mains des États, en particulier à travers le choix des instruments et leur mise en œuvre.

nous amène à énoncer notre seconde question de recherche : la prise en charge des enjeux agroenvironnementaux s'inscrit-elle en ligne avec la régulation agricole interventionniste et corporatiste traditionnelle ou témoigne-t-elle d'un renouvellement du mode de gouvernance des politiques agricoles?

Sous cette perspective, notre thèse participe aux travaux menés sous l'égide de la sociologie politique de l'État, qui cherchent à caractériser l'évolution du rôle et des interventions de l'État, les transformations des modes de régulation politique et les recompositions des rapports entre État, marché et société civile (Hassenteufel *et al.*, 2001; Le Galès et Scott, 2008; Pierre et Peters, 2000). Suivant Lange et Regini (1989: 4), le concept de régulation politique se définit comme « the mode or form (or better different modes) by which a determinate set of activities and/or relationship among actors is coordinated, the resources allocated, and the related conflicts, whether real or potential, structured (that is prevented or reconciled) ». La régulation politique fait donc référence à un mode de gestion relativement stabilisé des rapports et des interactions entre les diverses parties prenantes impliquées (*stakeholders*) dans un secteur donné, à travers lequel des institutions, des réseaux d'acteurs, des routines, des normes et des conventions implicites ou explicites se développent, de façon à permettre la conduite normalisée de l'action publique, la prévention et la résolution des antagonismes et des conflits et ainsi d'assurer la stabilité du secteur en question (Le Galès, 1998; Woll, 2010; Wright et Cassese, 1996).

En général, le rôle de l'État dans la régulation agricole est questionné d'abord en l'opposant au libre marché. Le référentiel de libéralisation, qui est promu dans les négociations internationales menées par l'OMC de même que dans les discussions entourant l'élaboration des traités de libre-échange (pensons au récent Accord économique et commercial global convenu entre le Canada et l'Union européenne en 2013), remet en question le degré élevé d'interventionnisme qui caractérise l'action publique en agriculture. Les autorités nationales prennent maintenant en compte les effets potentiels sur le marché international des politiques envisagées, de façon à en prévenir la contestation devant l'OMC (Brink, 2009; Coleman, 2008; Daugbjerg et Swinbank, 2009; Josling, 2002). Le

discours sur la libéralisation agricole a aussi été utilisé pour justifier le démantèlement de certains instruments traditionnels à ce secteur, tant en Europe qu'au Canada<sup>5</sup>.

La remise en question de la régulation agricole concerne également la façon dont l'État et plus particulièrement les administrations publiques interviennent dans ce secteur. Dans un mouvement qui englobe l'ensemble des sphères d'intervention étatique, le référentiel du nouveau management public est porté par de nombreux acteurs qui y voient le moyen privilégié pour réformer ou « moderniser » l'État et la gestion publique (Bernier et Angers, 2010). Les pratiques de management inspirées du secteur privé et les impératifs d'efficacité des politiques et de performance des administrations publiques constituent désormais une injonction incontournable tant dans les discours politiques que dans le travail quotidien des fonctionnaires. Que l'on pense à la montée en puissance d'institutions parapubliques indépendantes de contrôle, telles que le Vérificateur général au Québec et la Cour des comptes en France et en Europe, ou à la diffusion massive de « bonnes pratiques » par l'entremise de rapports d'évaluation et de comparaison des politiques publiques par les organisations internationales, en particulier l'OCDE, les actions des administrations sont plus que jamais mesurées, scrutées, évaluées et comparées sous la loupe des critères d'efficience et d'efficacité au nom de la gestion responsable des fonds publics. Si ces nouvelles techniques managériales peuvent sembler de prime abord se limiter à de simples changements gestionnaires, Jobert (1994: 17) relève au contraire que celles-ci constituent un puissant moteur de transformation de la régulation politique, puisqu'elles imposent « un ensemble de contraintes qui modifient les termes des échanges politiques et les modalités de mise en œuvre des différentes politiques sectorielles ». Dans ce contexte, le mode de régulation agricole, dans lequel les négociations politiques se confinaient généralement à un cercle d'acteurs restreint et plutôt isolé des débats publics (Skogstad, 2008b), se voit désormais soumis à des impératifs de reddition de compte et à des préceptes gestionnaires qui ne correspondent pas nécessairement aux façons de faire habituelles du secteur.

---

<sup>5</sup> On peut penser à la diminution de l'instrument des prix garantis dans l'Union européenne à partir de 1992 (Fouilleux, 2000) ou à l'abolition au Canada en 1995 des subventions aux exportations de grains et du lait industriel (Skogstad, 2008b), à l'arrêt des subventions aux transports ferroviaires des grains de l'Ouest (Josling, 2002) et à la conversion des limites d'importations des produits sous gestion de l'offre à des tarifs à l'importation (qui peuvent être quantifiés et donc sur lesquels des négociations ultérieures de réduction peuvent être entreprises) (Skogstad, 1998a).

Une autre tendance observable qui remet en question le mode de régulation politique traditionnel en agriculture est la montée en popularité du référentiel de gouvernance. Quoique cette notion demeure débattue (Gaudin, 2002; Jessop, 1998; Le Galès, 2010; Rhodes, 1996), elle renvoie généralement à l'idée d'une transition d'un mode de gouvernement hiérarchique et centralisé imposant unilatéralement ses décisions aux destinataires des politiques, vers un style de gouvernance où les processus décisionnels et de mise en œuvre relèvent d'une responsabilité partagée entre différents acteurs publics et privés (Van Zeijl-Rozema *et al.*, 2008: 412). Les partisans du référentiel de gouvernance estiment que la gestion de type « *top-down* » et « *command-and-control* » doit faire place à des processus politiques plus horizontaux, multi-parties prenantes et répondant plutôt à une logique décisionnelle de type « *bottom-up* » (McCauley, 2008: 154). Sous cette perspective, la complexité des problèmes publics, les ressources limitées de l'État et les relations d'interdépendance tissées entre les pouvoirs publics et divers acteurs du secteur privé et de la société civile exigent des processus politiques plus ouverts et collaboratifs, ainsi que le recours à des instruments souples et volontaires (Salamon, 2002). Dans cet ordre d'idée, des acteurs tant agricoles que non agricoles revendiquent désormais des processus politiques qui soient plus participatifs, intersectoriels, transparents et qui ne se limitent pas qu'aux administrations et à la profession agricole (Benoit, 2010; Benoit et Patsias, 2014).

Cette volonté d'ouverture de la régulation politique agricole et de questionnement des rapports privilégiés établis entre l'État et les groupes agricoles dominants est d'autant plus forte dans le cas de l'agroenvironnement, où le référentiel de développement durable véhicule la nécessité d'accroître l'intersectorialité de l'action publique, afin d'intégrer des préoccupations environnementales et sociales dans un secteur à vocation essentiellement économique d'où elles étaient auparavant exclues (Jordan, 1999). Perraud (2004) remarque à cet égard le déplacement de la problématique agricole du terrain sectoriel et professionnel vers la politique générale, ce qui révèle « la disparition des compromis sociaux qui organisaient jusqu'alors la place de l'agriculture dans la société et qui justifiaient une intervention publique permanente, protectrice et budgétairement coûteuse » (2004: 392). En effet, de plus en plus d'intervenants non agricoles s'activent dans ce secteur d'action

publique et interrogent le modèle agricole encouragé par les interventions publiques, qui ont été majoritairement conçues dans une logique strictement sectorielle et économique, indépendamment de leurs effets sur l'environnement. L'émergence des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles appelle ainsi à une déssectorisation du mode de régulation en agriculture. Ce mouvement s'est institutionnalisé parfois de façon très tangible, par exemple au Royaume-Uni où le ministère responsable de l'agriculture ne contient plus le terme agriculture dans son intitulé, se nommant maintenant *Department for Environment, Food & Rural Affairs*. Plus encore, les partisans du référentiel de développement durable postulent généralement un rapport souhaitable, voire direct, entre développement durable et gouvernance plus participative (Combe, 2010; Glasbergen, 2011; Rumpala, 2008; Van Zeijl-Rozema *et al.*, 2008), ce qui soulève des défis pour la régulation de l'action publique, particulièrement dans les secteurs traditionnellement corporatistes (Szarka, 2004: 27). Enfin, les discours de développement durable participent également à une remise en cause des instruments politiques traditionnels, dont ils soulignent les insuffisances et exigent des ajustements, tout en demandant la création de nouvelles mesures plus à même d'intégrer les différentes dimensions économiques, sociales et environnementales (Rumpala, 2008: 18; Szarka, 2004: 21).

L'examen de l'évolution des politiques agricoles, domaine d'intervention privilégié de l'État, est ainsi révélateur de la reconfiguration de l'État et des différentes dynamiques de transformation des modes de régulation qui marquent les débats politiques du 21<sup>e</sup> siècle. À cet effet, l'agroenvironnement apparaît comme un excellent traceur pour suivre l'État en action et en restructuration, dans la mesure où son émergence comme objet d'action publique survient dans les années 1990, à un moment où l'État est en plein bouleversement, et que l'institutionnalisation politique de l'agroenvironnement se poursuit de façon croissante jusqu'à nos jours. Dans cette recherche, nous nous attacherons à suivre les transformations en cours, tout en identifiant les éléments de stabilité qui caractérisent la gouvernance agricole dans la construction et la mise en œuvre de l'action publique agroenvironnementale.

#### **IV. Déroulement de l'analyse**

Cette thèse porte sur la redéfinition de l'État et les transformations des politiques publiques en agriculture, à travers le cas de l'évolution de l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France. Nous étudions l'émergence, la construction et l'institutionnalisation des enjeux agroenvironnementaux en examinant à la fois la nature des instruments d'action publique privilégiés et mis en œuvre, leur évolution dans le temps, et leurs effets sur le mode de régulation de ce secteur dans ces deux pays.

Afin de répondre à nos deux questions de recherche, la sociologie politique et les approches cognitives des politiques publiques seront mobilisées au sein d'un cadre analytique centré sur les acteurs des débats et des processus politiques agricoles. Nous procéderons à une analyse comparée de deux études de cas qualitatives, le Québec et la France, dont les particularités respectives sont présentées dans le chapitre 2. Trois techniques de collecte de données différentes sont utilisées : l'analyse documentaire des textes officiels et d'une revue de presse, l'analyse de la littérature grise et institutionnelle et l'entretien semi-dirigé (71 entretiens réalisés en France et au Québec entre 2012 et 2013). L'étude approfondie de l'évolution de trois outils permettra de cerner les transformations en cours et de les articuler aux processus plus larges de reconfiguration du rôle de l'État et de renouvellement de l'action publique en agriculture.

Cette thèse se divise en deux parties et six chapitres. Le premier chapitre établit le cadre analytique de la recherche, en situant l'objet d'étude au sein de la littérature scientifique, en énonçant les variables et hypothèses et en précisant la stratégie de recherche et la méthodologie utilisée. Le deuxième chapitre présente les principales caractéristiques du contexte politique et de l'action publique agricole et agroenvironnementale des deux cas étudiés, le Québec et la France.

La présentation des résultats de notre recherche s'effectue ensuite en deux temps. La première partie porte sur la construction et l'évolution générale de l'action publique



agroenvironnementale au Québec (chapitre 3) et en France (chapitre 4). En mettant l'accent sur les différentes arènes de débats et de négociations des politiques agricoles qui se sont succédé du début des années 1990 jusqu'en 2013 dans ces deux États, il s'agira d'identifier comment les enjeux agroenvironnementaux ont émergé à l'agenda politique, comment ils ont été construits sous forme de problèmes publics et quelle conception de l'agroenvironnement a finalement été institutionnalisée sous forme d'instruments d'action publique. Ces questionnements sont situés au sein de jeux d'acteurs qui travaillent à la fois à assurer leur positionnement stratégique dans le jeu politique et à faire reconnaître leur propre vision de l'agroenvironnement et de son insertion au sein des politiques agricoles. Cette première partie nous permettra ainsi d'évaluer les dynamiques de changement et de stabilité qui caractérisent l'action publique agricole et agroenvironnementale sur un temps relativement long de la régulation politique de ce secteur et se clora sur une discussion comparée de l'institutionnalisation de l'agroenvironnement au Québec et en France.

La deuxième partie analyse ensuite en profondeur la formulation, la mise en œuvre et l'évolution dans le temps de trois instruments agroenvironnementaux précis : les Clubs-conseils en agroenvironnement et le programme Prime-vert de la fin des années 1990 à 2013 au Québec (chapitre 5) et les mesures agroenvironnementales territorialisées de 2007 à 2013 en France (chapitre 6). Cette étude fine permet de dépasser l'analyse des rhétoriques publiques pour s'intéresser aux jeux d'acteurs qui se déroulent dans la construction et la mise en œuvre très concrètes de l'action publique agroenvironnementale, autorisant du même coup à mettre en relief les dynamiques de changement et de stabilité qui ont véritablement lieu (ou pas) sous l'égide de l'agroenvironnement. Cette deuxième partie s'achève sur une discussion comparée de la dynamique de renforcement la politique agroenvironnementale qui est observée tant en France qu'au Québec.

En conclusion, nous reviendrons sur l'éclairage qu'apporte cette analyse comparée de la construction et de l'évolution de l'action publique agroenvironnementale en France et au Québec sur nos deux questions de recherche.



## **Chapitre 1 – Expliquer les changements de l’action publique agroenvironnementale : cadre théorique et méthodologique**

Notre thèse a pour objet d’étude les changements politiques et propose une analyse qui s’inscrit à la fois dans une perspective sectorielle des politiques publiques (la construction et l’évolution de l’action publique agroenvironnementale, première question de recherche) et dans une perspective politique plus globale (les transformations de l’État et des modes de régulation politique, deuxième question de recherche).

De nombreuses approches théoriques en sciences politiques ont été développées pour tenter d’appréhender et d’expliquer les phénomènes de changement et a contrario d’inertie politiques. Les concepts d’incrémentalisme (Lindblom, 1959) et de *path dependence* (Pierson, 1993) ont mis en lumière les obstacles qui limitent les dynamiques de changements, en insistant respectivement sur la préférence des parties prenantes des politiques pour le statu quo et les pratiques déjà connues et établies et sur les mécanismes de verrouillage (institutionnels, politiques, cognitifs, etc.) qui renforcent la stabilité des institutions politiques en place. Sous cette perspective, l’inertie politique apparaît plus probable que le changement, cela s’expliquant par le poids des décisions politiques prises antérieurement, par leur héritage historique qui les solidifie par effet de retour et par les mécanismes de renforcement intrinsèques qui caractérisent les institutions et réseaux politiques existants (Howlett, 2009; Mahoney et Thelen, 2010; Pierson, 2000). Certes, certaines adaptations sont observables, mais sont habituellement de nature incrémentale et graduelle, c’est-à-dire qu’elles relèvent essentiellement d’une mise à jour des pratiques institutionnelles. Pour que des changements importants puissent survenir, le choc déstabilisateur causé par des variables exogènes (par exemple, une crise économique ou les pressions exercées par l’OMC ou l’Union européenne sur les gouvernements nationaux) a souvent été avancé comme hypothèse explicative, cette conjoncture critique (*critical juncture*) créant momentanément une fenêtre d’opportunité débouchant ensuite sur des transformations.

Si le contexte politique est certainement important, l'explication du changement reposant strictement sur des variables exogènes aux systèmes politiques apparaît toutefois insatisfaisante. Plusieurs auteurs ont plutôt proposé des approches centrées sur les acteurs des politiques publiques comme agents de changement politique, que l'on pense aux coalitions de cause (*advocacy coalition*) et aux intermédiaires politiques (*policy brokers*) développés par Sabatier et Jenkins-Smith (1999) ou à la notion d'entrepreneurs politiques avancée par Kingdon (2003). Dans ces deux cas, les acteurs politiques développent des stratégies de changement impliquant un travail cognitif, que ce soit en faisant avancer des revendications par l'entremise de coalitions d'acteurs structurées autour de systèmes de croyances communs (*belief system*) chez Sabatier et Jenkins-Smith, ou par des opérations de décodage/recodage par les entrepreneurs politiques du moment d'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique (*political stream*), afin de saisir l'occasion pour mettre à l'agenda politique les problèmes qui les préoccupent (*problem stream*) et proposer la solution qu'ils souhaitent y apporter (*policy stream*) chez Kingdon.

Les acteurs et les idées qu'ils mobilisent nous semblent des dimensions fondamentales pour analyser les dynamiques de changement comme d'inertie qui caractérise l'évolution de l'action publique agricole et agroenvironnementale depuis les années 1990, particulièrement dans un contexte où l'on note l'émergence de nouveaux référentiels et l'activation de nouveaux acteurs dans les débats politiques de ce secteur. D'ailleurs, plusieurs chercheurs étudiant les réformes des politiques agricoles ont mobilisé le concept de paradigme politique proposé par Peter Hall (1989; 1993) dans ses travaux sur les transformations des politiques économiques et monétaires au Royaume-Uni et qu'il définit comme un « framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing » (Hall, 1993: 279).

Une précision ici s'impose sur les concepts de référentiel et de paradigme. Bien que nous reconnaissons qu'ils aient une genèse distincte, le premier développé par Jobert et Muller (1987; Muller, 2000) et utilisé essentiellement dans la littérature française et le second surtout employé dans les recherches anglo-saxonnes, il demeure qu'ils appartiennent à une

même approche cognitive des politiques publiques (Palier et Surel, 2005; Richard Fèvre, 2010). Ils partagent en outre l'hypothèse fondamentale de recherche selon laquelle « tout changement significatif de l'action publique [est associé] à une transformation des éléments cognitifs et normatifs caractéristiques d'une politique, d'un problème ou d'un secteur d'intervention publique donné » (Surel, 2010: 95). La littérature associe ces deux concepts de façon étroite et dans le cadre de notre thèse, nous les utiliserons de manière interchangeable.

L'évolution notable des politiques agricoles au cours des années 1990 dans plusieurs pays industrialisés a suscité un vif intérêt chez les chercheurs en science politique. La majorité de ces travaux s'inscrivent dans des perspectives théoriques empruntant soit au néo-institutionnalisme, surtout historique (pour une présentation synthétique des trois principaux courants de l'école néo-institutionnaliste, soit le néo-institutionnaliste historique, sociologique et du choix rationnel, voir Hall et Taylor, 1996), soit aux approches dites cognitives (Muller, 2000) ou idéationnelles (Parsons, 2007), soit aux deux courants à la fois, renvoyant au quatrième courant du néo-institutionnalisme, le néo-institutionnalisme discursif (Schmidt, 2008; Schmidt et Crespy, 2010). Si plusieurs études se sont d'abord attardées à l'examen de l'introduction d'éléments de libéralisation dans les politiques agricoles nationales, un corpus de recherche s'est également développé par la suite pour tenter d'expliquer l'émergence et la montée en popularité des préoccupations environnementales dans l'action publique agricole.

Nous approfondirons dans les pages qui suivent ces différents travaux, ce qui nous permettra d'identifier les variables et les hypothèses qui nous semblent les plus avérées pour répondre à nos deux questions de recherche (partie I). Nous présenterons ensuite notre stratégie de recherche et les techniques de collecte de données utilisées dans le cadre de cette thèse (partie II).

## **I. Comment expliquer l'action publique agroenvironnementale? Principales perspectives théoriques**

L'intérêt renouvelé des politologues pour l'agriculture est certainement attribuable aux multiples réformes survenues dans ce secteur au cours des années 1990 dans divers pays de l'OCDE, alors que les politiques agricoles s'y étaient jusqu'alors caractérisées par leur stabilité, voire leur inertie (Garzon, 2006). Le secteur agricole est ainsi apparu comme un excellent cas d'étude afin de tester diverses théories explicatives du changement et du statu quo politiques, de même que pour mesurer la portée de l'hypothèse de la perte de centralité de l'État. Nous distinguons deux principaux courants de recherche à ce sujet : le premier insiste sur la dynamique d'internationalisation des débats agricoles qui a vu le jour au cours des années 1980-1990 et sur la concurrence accrue entre différents paradigmes politiques qui s'y observe (section 1). Le deuxième courant souligne plutôt l'activation, à l'échelle nationale, de nouveaux acteurs dans le secteur des politiques agricoles, faisant en sorte que les processus politiques y sont de plus en plus compétitifs et que de nouvelles idées sont émises sur ce que devrait être l'action publique en agriculture (section 2). Nous présentons plus en détail dans les pages qui suivent ces deux différents courants de recherche, en soulignant leurs forces et leurs faiblesses respectives.

### **1. De la nécessité de dépasser l'explication du changement par l'internationalisation des politiques agricoles**

Le premier courant de recherche que nous identifions sur les transformations de l'action publique agricole s'est intéressé à la confrontation entre différents paradigmes politiques dans un contexte d'internationalisation des débats agricoles et de négociations politiques se déroulant aux sommets décisionnels des États (Coleman *et al.*, 2004; Daughjerg et Swinbank, 2008), voire même au-delà de l'État (*beyond the state*) par la montée en force d'un modèle de gouvernance mondiale de la régulation des produits agricoles (Dingwerth, 2008). Les notions de paradigme ou de référentiel sont apparues prometteuses pour analyser ces réformes. En effet, le paradigme protectionniste qui a longtemps caractérisé les

politiques agricoles est concurrencé depuis les années 1980 par des paradigmes émergents, particulièrement le référentiel de libéralisation ou du marché à partir des années 1980, celui de multifonctionnalité des politiques agricoles au cours des années 1990 et le référentiel d'agriculture durable à partir de la fin des années 1990.

### ***1.1 Les différents paradigmes en jeu***

Jusqu'aux années 1980, le protectionnisme agricole a été naturellement associé au développement de l'agriculture dans la plupart des pays industrialisés, quoique le degré de protection ait varié et varie toujours d'un pays à l'autre et également d'une production à l'autre au sein d'un même pays (Coleman et Skogstad, 1995). Cette mobilisation active de l'État dans ce secteur se fonde sur le principe de l'exception agricole (Hoekman et Kostecki, 2001), qui conçoit l'agriculture comme une activité économique précaire, soumise aux incertitudes du climat et des marchés, où les fermiers se trouvent structurellement désavantagés dans leur pouvoir de négociation par rapport aux entreprises en amont et en aval de la production agricole (Skogstad, 2008a; 2008b: 495). À cela s'ajoute l'idée que les agriculteurs méritent un revenu stable, que pour des raisons de sécurité une quantité suffisante de denrées agricoles doit être produite à l'échelle nationale et que les consommateurs doivent y avoir accès à des prix raisonnables (Schmitz et Schure, 2008: 365). Pour l'ensemble de ces raisons, les marchés mondiaux sont jugés trop instables pour y soumettre l'agriculture et l'interventionnisme étatique considéré comme nécessaire afin d'assurer la viabilité des secteurs agricoles nationaux (Josling, 2002), idée relayée même parmi les pays exportateurs de produits agricoles (Coleman *et al.*, 2004). Le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) a d'ailleurs entériné explicitement en 1947 ce traitement d'exception de l'agriculture dans ses articles XI et XVI qui autorisaient l'utilisation de mesures restrictives à l'importation et de subventions à l'exportation pour les produits agricoles (Coleman, 2008; Daugbjerg et Swinbank, 2009). L'alliance étroite établie dans la majorité des pays industrialisés entre État, interventionnisme et agriculture a d'ailleurs été consacrée sous l'expression d'*agricultural welfare state* (Sheingate, 2003).

Dans la lignée du néo-institutionnalisme historique, plusieurs chercheurs ont mis en avant les dynamiques de *path dependence* et les mécanismes de verrouillage (institutionnels, politiques, cognitifs, etc.) comme explication de la stabilité des politiques agricoles observée entre les années 1950-1960 et 1980-1990. Le compromis politique que constitue l'*agricultural welfare state* se voit toutefois ébranlé par l'irruption dans les processus politiques nationaux (ou communautaire dans le cas de l'Europe) d'une variable exogène : l'inclusion de l'agriculture dans les négociations commerciales internationales.

En effet, le référentiel de libéralisation prend de l'expansion au cours des années 1980-1990 à travers le cycle d'Uruguay (1986-1994), la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 et le cycle de Doha (depuis 2001), qui mettent tous l'agriculture à l'ordre du jour des négociations internationales, en présentant le projet de libéralisation de ce secteur comme le régime de régulation mondiale du commerce agricole vers lequel tendre (Coleman *et al.*, 2004). Selon les partisans de cette vision, l'idée de l'exception agricole est obsolète et le marché agricole mondial gagnerait en stabilité si les pays abandonnaient leurs politiques protectionnistes qui sont la source majeure de distorsion des prix (Josling, 2002: 256). Plus précisément, Coleman et ses collègues (1996: 275-276) identifient quatre principes qui sous-tendent le paradigme de libéralisation : l'agriculture devrait être considérée comme un secteur économique comme les autres; les revenus agricoles devraient provenir du libre marché et non de l'interventionnisme étatique; seuls les producteurs agricoles rentables dans un contexte de libre marché devraient demeurer actifs dans la profession; les producteurs agricoles devraient être individuellement responsables, par le biais d'assurances privées, des risques relatifs aux conditions naturelles changeantes. Sous cette perspective, le rôle de l'État devrait se limiter à la mise en place de politiques encourageant l'augmentation de la performance et de la compétitivité des exploitations agricoles (Coleman *et al.*, 2004).

Si le protectionnisme perd de son lustre à l'avantage de la libéralisation qui s'érige comme le nouvel étalon des politiques agricoles (Potter et Tilzey, 2005: 595), un autre référentiel émerge au cours des années 1990, celui de la multifonctionnalité. Bien qu'aucune définition ne soit communément acceptée et que les multiples institutions qui s'en sont saisies y



accordent différentes interprétations (Hediger et Knickel, 2009: 296; Renting *et al.*, 2009: S112), ce concept renvoie aux multiples fonctions auxquelles participe l'agriculture au-delà de la stricte production de nourriture et de matières premières. Ces fonctions sont habituellement articulées autour de trois catégories : les fonctions économiques, les fonctions environnementales et les fonctions sociales<sup>6</sup>. Les fonctions économiques, puisqu'elles produisent des biens marchands, sont habituellement rémunérées par le marché. Or, il n'en est pas de même pour les fonctions sociales et environnementales, dont l'importance est néanmoins cruciale. Ce raisonnement, qui est étroitement lié aux négociations internationales qui se déroulent au même moment, vise à inclure des considérations dites « autres que commerciales » dans les traités internationaux. Dans ce contexte, les partisans et « amis de la multifonctionnalité<sup>7</sup> » jugent que des interventions publiques sont nécessaires pour reconnaître les contributions de l'agriculture aux milieux ruraux et environnementaux, par exemple par l'entremise de subventions aux bonnes pratiques environnementales et de paiements directs aux exploitations familiales de petite et moyenne tailles (Josling, 2002: 255). À l'échelle internationale, les pays qui souhaitent faire la promotion des fonctions environnementales et sociales de l'agriculture considèrent qu'ils perdront incontestablement au jeu de la concurrence face aux États ne partageant pas ce type de préoccupation et qu'à cet égard, les politiques commerciales agricoles doivent reconnaître la légitimité et la légalité des interventions étatiques en la matière (Coleman *et al.*, 2004: 107).

---

<sup>6</sup> À titre d'exemplification, les fonctions économiques renvoient entre autres à la production alimentaire et de fibres, au maintien de l'emploi rural, de même qu'à la diversification des activités agricoles et à la création de valeur ajoutée, par exemple par le développement de produits de niche, de l'agrotourisme, etc. Les fonctions environnementales concernent la protection de la biodiversité, la gestion durable des ressources naturelles (eau, air, sol), la préservation et l'entretien des paysages et la réduction des gaz à effet de serre. Quant aux fonctions sociales, elles peuvent référer au bien-être animal, à la sécurité alimentaire, au maintien du tissu social, à l'occupation dynamique du territoire et à la préservation et à la transmission du patrimoine culturel (Écoressources Consultants, 2008; MAPAQ, 2005a; OCDE, 2001 b; Royer et Gouin, 2007).

<sup>7</sup> Le groupe non officiel des « Amis de la multifonctionnalité » réunissait plusieurs pays de l'Union européenne, ainsi que la Corée du Sud, le Japon, la République de Maurice, la Norvège et la Suisse. Le groupe a déposé conjointement au Comité de l'agriculture de l'OMC en 2000 un document composé de six textes résultant d'une conférence tenue en Norvège la même année et qui portait sur les considérations autres que d'ordre commercial dans le secteur agricole. Ces textes abordent les thèmes suivants : la nécessité de traiter l'agriculture distinctement dans le cadre de l'OMC, la contribution de l'agriculture au milieu rural, à l'environnement et à la culture, la sécurité alimentaire, l'agriculture dans les pays en voie de développement et la souplesse nécessaire au niveau national pour prendre en compte les considérations non commerciales.

Selon Bonnal et ses collègues (2012), après une montée en puissance de 1992 à 1999, le référentiel de multifonctionnalité a peu à peu été abandonné entre 1999 et 2003, comme en témoigne par exemple l'exclusion de ce terme dans les discours de l'Organisation des Nations Unies lors du Sommet sur le développement durable de Johannesburg de 2002 – alors que c'est cette même organisation qui l'avait pourtant publicisé lors du Sommet de Rio en 1992 –, ainsi que la dissolution en 2003 du groupe des Amis de la multifonctionnalité.

La volonté d'orienter l'agriculture et les politiques agricoles vers des pratiques plus respectueuses des milieux écologiques et ruraux n'est pas pour autant disparue des débats publics tant nationaux qu'internationaux. Depuis la fin des années 1990, ces préoccupations sont également émises par l'entremise du référentiel d'agriculture durable, enchâssé de manière plus large dans le paradigme de développement durable (*sustainability*), qui incite à construire un modèle agricole viable à long terme et où impératifs économiques, environnementaux et sociaux n'y sont plus opposés les uns aux autres, mais équilibrés au sein d'une même vision de développement intégré (Jean, 1997: 201). Si la gestion de l'environnement a d'abord été l'affaire de mouvements sociaux et de groupes d'intérêts, puis des États et d'organisations internationales, la promotion du développement durable devient l'affaire de tous (Leroy et Lauriol, 2011: 141), et plus particulièrement de certains acteurs économiques et politiques transnationaux qui se mobilisent activement dans le champ organisationnel de la durabilité (*sustainability field*) (Dingwerth et Pattberg, 2009; Loconto et Fouilleux, 2014). En effet, les chercheurs de ce champ observent une prolifération du recours à la régulation privée dans l'institutionnalisation de l'agriculture durable, principalement par la mise sur pied de standards et de normes volontaires de production et de commercialisation des matières premières certifiées « durables », « éthiques », « responsable », etc. (Fouilleux et Goulet, 2012). La création, la diffusion et le contrôle de ces instruments volontaires sont gérés par des tables rondes multi-parties prenantes, qui se révèlent dans les faits des complexes d'ONG-industries (Gerrefi *et al.*, 2001), réunissant de grandes organisations environnementalistes habituellement occidentales et des firmes multinationales des filières agroalimentaires concernées (Fouilleux et Loconto, 2012; Loconto et Fouilleux, 2014).

Ces travaux soulignent le tournant stratégique opéré au cours des dernières décennies par les acteurs transnationaux privés, « [shifting] from lobbying rule-makers to making and implementing the rules themselves » (Dingwerth et Pattberg, 2009: 708). À cet égard, ces recherches s'inscrivent généralement dans une approche théorique de gouvernance globale, qui met en lumière la multiplication des centres de pouvoir, l'internationalisation et la privatisation des ressources et des capacités de régulation, qui s'étendent désormais au-delà de l'autorité strictement étatique (Dingwerth, 2008: 4). Cette régulation privée du développement durable n'est pas sans écueil : les chercheurs observent que les tables rondes multi-parties prenantes sont en fait dominées par les intérêts des acteurs économiques qui, sous le sceau de la concertation et de la durabilité, récupèrent les critiques environnementalistes et y substituent une vision managériale, minimaliste et procédurale du développement durable, n'entraînant ainsi pas de réels changements dans les systèmes de production, qu'ils soient agricoles (Fouilleux, 2010; Loconto et Fouilleux, 2014) ou industriels au sens large (Leroy et Lauriol, 2011).

En résumé, les référentiels de libéralisation, de multifonctionnalité et d'agriculture durable ont en commun d'ébranler le référentiel interventionniste qui a dominé l'élaboration des politiques agricoles depuis les années 1950-1960 dans les pays occidentaux. Ses principaux fondements cognitifs sont remis en cause, que ce soit quant au mode de régulation à adopter (national/international; public/privé), aux rôles qui devraient être respectivement joués par l'État et par le marché, au caractère sectoriel de l'action publique agricole, ou pour ce qui est des outils à privilégier pour promouvoir le développement (durable ou non) de l'agriculture. Comme ces référentiels ont émergé dans le cadre des débats internationaux sur le commerce agricole, plusieurs ont posé ce mouvement d'internationalisation des politiques comme variable de transformation de la régulation de l'agriculture.

## 1.2 Les négociations internationales comme facteur de changement

De nombreux chercheurs se sont interrogés sur les effets de l'internationalisation des débats agricoles et de l'activation de ces différents paradigmes sur les politiques publiques en agriculture, autant dans l'Union européenne (UE) et ses États membres (Ackrill *et al.*, 2008; Daugbjerg, 2003; Daugbjerg et Swinbank, 2008; 2009; Feindt, 2010; Garzon, 2006; Potter et Tilzey, 2007), qu'en Australie, au Canada, et aux États-Unis (Coleman *et al.*, 1996; Coleman et Skogstad, 1995; Moyer et Josling, 2002; Skogstad, 1998b; 2008a; 2008b) ou plus généralement sur les politiques agricoles des pays de l'OCDE (Brink, 2009; Coleman *et al.*, 2004; Josling, 2002; Michelmann *et al.*, 2001).

À travers ces divers travaux, les effets à la fois institutionnels et politiques des négociations menées sous l'égide de l'OMC sur les réformes des politiques agricoles nationales sont mis en relief. Les impacts institutionnels réfèrent aux exigences spécifiques de réduction du soutien et du protectionnisme agricole incluses dans l'Accord de l'Uruguay et du nouveau mode de catégorisation des instruments agricoles entre boîtes rouge, bleue ou verte qu'il renferme<sup>8</sup>. La signature de cet accord international en 1994 conduit les pays à modifier des éléments de leurs politiques agricoles et à privilégier certains instruments politiques ayant des effets de distorsion moindres ou nuls sur les marchés internationaux. Combinés à la volonté exprimée par plusieurs gouvernements à la même période de réduire leurs dépenses budgétaires, de nombreux auteurs identifient les restrictions posées par cet Accord comme un facteur explicatif déterminant des réformes politiques agricoles entreprises depuis 1990 (Brink, 2009; Coleman *et al.*, 2004; Cunha et Swinbank, 2009; Daugbjerg et Swinbank, 2009; Josling, 2002; Potter et Tilzey, 2007; Skogstad, 2008b).

---

<sup>8</sup> L'Accord de l'Uruguay distingue trois catégories d'instruments politiques agricoles selon leurs impacts sur la production et le commerce des produits agricoles. Les premiers (boîte verte) sont autorisés puisqu'ils sont reconnus comme ayant peu ou pas d'effets sur les marchés agricoles. Les deuxièmes (boîte rouge) sont constitués des instruments notoirement connus pour leurs effets de distorsion et sont limités. Les derniers (boîte bleue) désignent les instruments intermédiaires et tolérés, mais que les États devraient néanmoins chercher à moins employer.

Sous cette perspective, l'usage de plus en plus fréquent d'outils agroenvironnementaux dans les politiques agricoles s'expliquerait comme une réponse politique aux nouvelles contraintes imposées par les négociations internationales. En effet, les engagements pris à l'issue de la ronde de l'Uruguay forcent les pays à retrancher certaines des aides publiques traditionnellement accordées à l'agriculture, tandis que la nouvelle catégorisation des mesures entre boîtes rouge, verte et bleue fait en sorte que le versement de soutiens publics aux agriculteurs sous des motifs de meilleures pratiques environnementales est toléré. L'usage de ce type de mesures autorise ainsi le respect des engagements internationaux de libéralisation des instruments politiques, tout en permettant de poursuivre les subventions destinées aux agriculteurs.

Quoiqu'important, ce courant de recherche comporte certaines limites. D'abord, la vaste majorité de ces travaux concluent que les variables explicatives de l'évolution observée des politiques agricoles sont les pressions émanant des négociations commerciales internationales et les difficultés budgétaires étatiques. Or, face à ces variables identiques, les pays mettent pourtant en œuvre des réformes fort différenciées de leurs politiques agricoles respectives. En outre, comme le remarque Feindt (2010) dans le cas de l'UE, la voie de réforme empruntée, celle du verdissement de la Politique agricole commune (PAC), ne résout ni les problèmes budgétaires, ni les tensions commerciales internationales. Il semble donc que si ces variables peuvent participer à l'avènement des instruments agroenvironnementaux dans les politiques agricoles, elles n'en déterminent pas pour autant la nature, le contenu, le rythme ni l'ampleur.

Une deuxième lacune de ce courant est que les oppositions qui différencieraient théoriquement très fortement les divers paradigmes (interventionniste, de la libéralisation, de la multifonctionnalité et de l'agriculture durable) se révèlent beaucoup moins tranchées en réalité. L'agroenvironnement illustre bien ceci. Nous avons montré ailleurs (Benoit *et al.*, 2013) que les frontières posées entre les référentiels de multifonctionnalité et de libéralisation sont plus poreuses que l'on peut le présumer, comme l'exemple des instruments de rémunération des biens et services écologiques en agriculture l'indique. En effet, tant des groupes environnementalistes en faveur de la multifonctionnalité que des

associations entrepreneuriales pro-libéralisation considèrent ce type de dispositif comme une avenue à considérer dans les politiques agricoles canadiennes. Pour les premiers, il s'agit d'un instrument pouvant modifier les pratiques agricoles vers un modèle plus durable, tandis que pour les seconds, cet outil volontaire et incitatif respecte les critères édictés par l'OMC et ne masque pas les signaux émanant du marché (Benoit *et al.*, 2013). Ces zones grises qui existent et qui unissent les différents paradigmes contribuent probablement à expliquer que les chercheurs de ce premier courant concluent régulièrement leurs études par des résultats ambigus, en relevant que certes, des changements ont cours dans les politiques agricoles, mais que ceux-ci sont mixtes, intégrant à la fois des éléments se rapportant aux paradigmes de libéralisation et de multifonctionnalité, tout en conservant comme toile de fond le paradigme interventionniste traditionnel (Coleman *et al.*, 2004; Daugbjerg et Swinbank, 2009; Feindt, 2010; Josling, 2002; Skogstad, 2008a; 2008b).

Une troisième lacune de ces recherches se situe dans leur perspective analytique très *top-down*, axée habituellement sur l'étude des grandes orientations politiques exprimées dans les discours officiels des acteurs institutionnels (politiciens et administrations centrales) positionnés au plus haut niveau de décision (UE et autorités nationales), ainsi que sur les modifications formelles des instruments d'action publique qui y sont promulguées. Cette perspective comporte selon nous deux principales difficultés. D'abord, cette approche néglige les pressions de changements des politiques agricoles qui sont exercées à plusieurs autres moments et endroits qu'au seul sommet de l'État lors de grandes négociations internationales. Cette critique est d'ailleurs émise par Feindt (2010: 299), qui juge que les perspectives du néo-institutionnalisme discursif ou des approches cognitives sont mieux adaptées pour comprendre comment les processus politiques sont travaillés et modifiés à la marge par de nouveaux acteurs et idées. Cette perspective correspond aux travaux effectués notamment par Ansaloni (2012) et Fouilleux (2003), qui mettent en lumière le rôle joué par différents forums (économistes, écologues, professionnels agricoles, groupes environnementalistes, etc.) et différentes échelles de pouvoir (internationale, européenne, nationale, régionale) dans les changements des politiques agricoles. La deuxième difficulté de cette approche *top-down* est que son regard restreint aux orientations politiques officielles ne permet pas de prendre en compte la disjonction qui peut survenir entre les

discours publics et les actions qui sont finalement mises en œuvre concrètement, qui peuvent se révéler être de l'ordre du recyclage d'anciennes pratiques ou alors n'être utilisées que de façon marginale. Autrement dit, cette posture mène à une « reprise sans distanciation des rhétoriques politiques de la réforme », ce qui « conduit à valoriser la dimension du changement et ses effets, plus présumés que vérifiés » (Fontaine et Hassenteufel, 2002: 11; 16). Une analyse approfondie exige de détecter la part du discours et la part de la réalité entourant les instruments agroenvironnementaux. De plus, plusieurs auteurs, dont nous reparlerons plus en détail dans quelques instants, rapportent qu'au-delà de leur modification formelle, les outils agroenvironnementaux font aussi l'objet lors de leur mise en œuvre de dynamiques de réappropriation et de détournement à d'autres fins que celles initialement prévues. Circonscrire notre étude aux grandes orientations formelles des politiques agricoles ne permet pas de rendre compte de ces dynamiques et nous apparaît en ce sens insatisfaisant pour répondre à nos questions de recherche.

Enfin, sans négliger l'importance du phénomène de privatisation d'une partie de la régulation agricole relevée par les recherches sur le référentiel d'agriculture durable, il demeure que les États restent des acteurs centraux de la gouvernance agricole en général, et de l'agroenvironnement en particulier. Dans le même ordre d'idée, si l'emploi et la diffusion par des acteurs privés de standards dans la production et le commerce des produits agricoles est en constante croissance depuis la fin des années 1990 (Loconto et Fouilleux, 2014), cela ne nous permet pas de comprendre ni d'expliquer l'émergence et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale, ni plus largement d'éclairer les transformations du rôle de l'État dans la gouvernance de l'agriculture, si ce n'est qu'en soulignant qu'il n'en a plus le monopole (Fouilleux, 2013b).

En somme, en insistant sur les processus d'internationalisation et de privatisation de la régulation agricole et en se concentrant sur l'analyse des paradigmes, les travaux s'inscrivant dans ce premier courant de recherche ont mis en lumière les nombreux changements politiques en cours dans les processus politiques agricoles en général et pour ce qui est de l'agroenvironnement en particulier. Toutefois, leurs résultats sont souvent ambigus, concluant à la présence concomitante de plusieurs paradigmes au sein des

politiques agricoles d'un même État, et ne nous renseignent finalement que peu sur les changements politiques précis qui se déroulent dans l'action publique agricole des différents pays et sur les variations observables dans les mesures agroenvironnementales qu'ils adoptent respectivement. Le deuxième courant de recherche que nous avons identifié permet de dépasser ces lacunes, en étudiant les changements politiques par l'entrée analytique des instruments et en insistant sur l'influence de variables endogènes aux systèmes politiques nationaux dans l'explication de la construction et de l'évolution de l'action publique agricole.

## **2. Les transformations et continuités de l'action publique agroenvironnementale : le rôle de la configuration politique et des administrations publiques**

Selon Wyn Grant (2010: 22), les différents travaux portant sur les politiques agricoles ont souvent négligé l'étude des instruments d'action publique qui les composent, ou alors ils les ont considérés comme des données secondaires à l'analyse. Quoique plus discrètes que les réformes politiques de grande ampleur, la construction des instruments politiques et leur évolution dans le temps constituent pourtant d'excellents « traceurs de changement » (Lascoumes, 2007). Parce que la formulation des instruments requiert des choix très concrets et déterminants en vue d'opérationnaliser les objectifs politiques poursuivis (par exemple, quels sont les critères d'admissibilité aux programmes, qui sont les destinataires visés, quelles sont les obligations exigées d'eux en l'échange de la prestation publique, etc.), leur analyse permet de déceler la part de rhétorique réformatrice officielle des modalités pratiques réellement mises en place dans la conduite de l'action publique.

En outre, l'instrument n'est jamais un dispositif clos et représente un terrain de (re)négociations politiques majeur, où se détectent tant « des mobilisations professionnelles (l'affirmation de nouvelles compétences) que des activités de reformulation (au profit des intérêts et rapports de pouvoir d'acteurs) et de résistance (réduire la portée de l'instrument ou le contourner par des alliances paradoxales) » (Lascoumes et Simard, 2011: 20). L'étude de l'évolution des instruments ne concerne donc pas seulement leur mise en œuvre avérée,



mais parfois plus encore les stratégies de blocage et de modification qui y sont déployées par différents acteurs (Bressers, 2004; Bressers et O'Toole, 2005). Ces dynamiques de réappropriation et de réinterprétation façonnent la nature véritablement innovatrice de la mesure implantée, ou alors du recyclage dont elle est l'objet, et influencent également par effet de retour les débats et processus politiques subséquents dans le secteur concerné.

L'entrée analytique par les instruments d'action publique permet ainsi d'analyser les processus de changement, mais aussi les phénomènes de résistance au changement, avec un regard plus fin qui prend en compte les transformations par la marge des politiques publiques. Cet angle de recherche ne se limite donc pas aux sommets décisionnels de l'État, mais est attentif aux jeux politiques des acteurs qui participent à la construction, à la négociation et à la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales. C'est dans ce courant de recherche que cette thèse se situe.

Les différents auteurs que nous réunissons sous ce deuxième courant de recherche s'inscrivent généralement dans les approches néo-institutionnalistes, cognitives et dans les théories des réseaux ou communautés d'acteurs et soulignent tous l'importance de variables endogènes aux systèmes politiques nationaux pour expliquer le choix et la mise en œuvre des instruments politiques en agriculture. À travers ces nombreux travaux, deux variables nous semblent particulièrement prometteuses pour répondre à nos deux questions de recherche : la configuration des politiques agricoles et le rôle des administrations dans l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. Nous présenterons dans les pages qui suivent différentes études qui ont mobilisé ces variables et les résultats qui en ressortent, à la lumière desquels nous exposerons nos propres hypothèses de recherche.

## ***2.1 Une configuration des politiques agricoles plus compétitive***

Si l'internationalisation des débats agricoles a modifié les politiques de ce secteur en obligeant les États à réfléchir aux effets de leurs interventions sur les marchés mondiaux et à élaborer leurs programmes en fonction de nouveaux impératifs, elle n'explique cependant

pas la construction et l'ampleur très diverses d'un pays à l'autre de l'action publique agricole et agroenvironnementale. D'après Coleman et Skogstad (1995), cela s'explique par le fait que les idées discutées à l'international sont filtrées à l'échelle nationale par les choix politiques antérieurs des pays, ainsi que par les institutions et les groupes d'intérêt qui participent à ce secteur d'action publique. C'est pourquoi la configuration institutionnelle et politique nationale dans laquelle les débats agricoles se déroulent est une variable majeure à prendre en compte pour expliquer à la fois l'élaboration et l'évolution des interventions agroenvironnementales.

La configuration institutionnelle renvoie aux caractéristiques et au fonctionnement des systèmes politiques des cas étudiés. Par exemple, l'adhésion à l'Union européenne (UE) de la Finlande (Jokinen, 1997) et de la Hongrie (Ansaloni, 2012) a provoqué la mise à l'ordre du jour politique national des enjeux agroenvironnementaux, tandis que l'adoption au début des années 1990 de normes européennes contraignantes concernant les activités d'élevage intensif a obligé la France à élaborer de nouveaux instruments pour gérer les excédents de lisiers que ces normes venaient de limiter obligatoirement (Bourblanc, 2011). Le partage des compétences de légiférer en agriculture entre différentes échelles de pouvoir (par exemple entre l'UE et ses États membres et le Canada et ses provinces) peut aussi mener à des phénomènes d'inertie ou de ralentissement dans l'adoption de nouveaux instruments, chaque palier et institution de pouvoir représentant un verrou potentiel (Coleman et Skogstad, 1995; Fouilleux, 2003; Skogstad, 2008a; 2008b). Ce partage des pouvoirs peut également conduire à l'élaboration de politiques se limitant au plus petit dénominateur commun convenu entre les différentes entités politiques, c'est-à-dire que les processus politiques se révèlent davantage tournés vers l'obtention d'un compromis acceptable pour tous plutôt que vers la résolution de problème (Montpetit, 2002).

Outre la mobilisation de plusieurs échelles de pouvoir dans l'action publique agricole, la configuration institutionnelle renvoie aussi aux caractéristiques propres à chaque régime politique. Pond (2009), dans son étude de l'adoption et de la mise en œuvre d'un instrument agroenvironnemental en Ontario, a observé à cet effet que la centralisation des pouvoirs et la capacité exécutive très forte qui caractérisent les gouvernements majoritaires dans les

modèles parlementaires de Westminster, ainsi que le fait qu'au Canada les municipalités sont des créatures des provinces qui ne possèdent pas de dispositifs permettant de renverser des décisions provinciales, ont énormément influencé la formulation et l'institutionnalisation du dispositif étudié.

Nous nommons « configuration politique » les cadres stabilisés qui définissent et circonscrivent les espaces de débats, de négociations et de mise en œuvre des décisions publiques dans un secteur donné. Ce concept intègre donc les éléments institutionnels susmentionnés qui ont un impact sur le déroulement des processus politiques, de même que les structures historiques des processus décisionnels (Montpetit, 2002) et ce que d'autres nomment le style de politiques publiques, c'est-à-dire un « ensemble spécifique de procédures standard d'opération en matière d'action publique » (Richardson, 2010: 609-610). La configuration politique apparaît comme une variable cruciale dans le choix et la construction de nouveaux instruments d'action publique en agriculture puisqu'elle désigne des acteurs privilégiés et d'autres marginalisés, filtre l'accès aux processus de décision, détermine en partie l'allocation des ressources (notamment institutionnelles), contribue à la formation de réseaux de professionnels et d'experts sur les enjeux traités et institutionnalise certaines représentations des problèmes publics et des solutions politiques appropriées pour y remédier et en ignore d'autres, et rend ainsi les processus décisionnels plus ou moins résistants à l'introduction de nouveaux enjeux, acteurs et instruments d'action publique (Baumgartner *et al.*, 2009; Montpetit, 2002).

Cette variable apparaît d'autant plus cruciale pour notre analyse que la configuration politique agricole dans les pays industrialisés se caractérise généralement depuis les années 1950-1960 par un style de gestion corporatiste (ou néo-corporatiste), c'est-à-dire où les décideurs politiques, les administrations agricoles et les organisations professionnelles agricoles dominantes sont les principaux, voire les seuls, protagonistes des processus politiques (Benoit, 2012; Coulomb *et al.*, 1990; Halpin, 2005a). Cette relation privilégiée

établie entre l'État et la profession agricole<sup>9</sup> se produit bien souvent au détriment des autres intérêts en présence, notamment quant à leur accès aux processus décisionnels. En effet, une configuration politique dite corporatiste se distingue généralement par le contrôle strict de l'État des participants admis à l'élaboration des politiques (Muller et Saez, 1985), par l'exclusion explicite de certains groupes des négociations (Granados et Knoke, 2005) et par le caractère informel et secret des processus afin d'éviter autant que possible les pressions extérieures (Schmitter, 1985). Ainsi, les arènes de débats des politiques agricoles sont en général marquées par une vision sectorielle, limitée aux aspects techniques et économiques de l'agriculture, et sont peu publicisées, c'est-à-dire qu'elles ne sont ni annoncées, ni ouvertes à une communauté d'acteurs élargie (Ansaloni et Fouilleux, 2008; Benoit, 2012).

Nous avançons que cette configuration constitue une variable majeure dans l'intégration réussie ou mitigée des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles. En effet, une configuration corporatiste restreinte et sectorielle confère à la profession agricole une influence considérable sur la conduite de l'action publique agricole<sup>10</sup>. Or, de nombreux chercheurs notent la résistance des agriculteurs à l'endroit des interventions agroenvironnementales (Ansaloni, 2015; Berny, 1999; Bourblanc, 2011; Van Gossum *et al.*, 2009), ainsi que la capacité des groupes agricoles à entraver le développement de l'action publique agroenvironnementale et à conserver le statu quo dans les politiques agricoles (Carter, 2007: 188; Jokinen, 1997; Potter et Tilzey, 2005). Ainsi, il est probable qu'une configuration politique où la profession agricole représente la principale, voire l'unique vis-à-vis des décideurs publics dans les négociations conduira à des mesures agroenvironnementales modérées, qui ne constituent pas une menace au modèle agricole productiviste et aux politiques l'encourageant. Nous posons donc l'hypothèse suivante :

---

<sup>9</sup> Nous utilisons la notion de « profession agricole » pour désigner les organisations professionnelles agricoles dominantes, dominantes à la fois en termes de représentation professionnelle (qui recueillent le plus de membres parmi leurs rangs) et en termes de degré d'insertion dans la configuration politique corporatiste (relation privilégiée établie avec les pouvoirs publics et rôle reconnu dans les processus politiques agricoles). Dans les cas au cœur de cette thèse, il s'agit de l'Union des producteurs agricoles (UPA) au Québec et de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) en France.

<sup>10</sup> Pour une présentation détaillée de la gouvernance corporatiste et des ressources considérables qu'y détiennent les acteurs corporatistes, voir Benoit, 2012.

H<sub>1.1</sub> – *Une configuration restreinte et sectorielle mène à une action publique agroenvironnementale conforme aux intérêts corporatistes agricoles et les changements portent préférentiellement sur les discours plutôt que sur les instruments.*

Il est attendu que la configuration corporatiste agricole se révèle un facteur de résistance à l'accroissement de l'action publique agroenvironnementale et ainsi que cette variable explique le statu quo plutôt que le changement dans l'évolution de cette politique. Cela n'infère pas pour autant que la régulation corporatiste soit synonyme d'immobilisme en la matière. Par exemple, Montpetit (1999), dans son étude de l'adoption au Québec en 1997 du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole, conclut que le corporatisme agricole a mené à la formulation d'un outil agroenvironnemental performant à la fois sous l'angle environnemental et économique. Cette observation peut cependant être nuancée à la lumière des multiples révisions dont a fait objet le règlement au cours des années subséquentes et qui en ont réduit la portée initiale. Plusieurs chercheurs en France ont d'ailleurs remarqué que l'interférence de la profession agricole dans la conduite de l'action publique agroenvironnementale se déroule certes lors de l'élaboration des interventions, mais plus encore lors de leur mise en œuvre, où elles peuvent être détournées de leurs objectifs initiaux et réorientées vers des fins plus conformes aux intérêts agricoles (Bourblanc, 2011; Brun, 2006; Busca, 2003; Delorme, 2004b; Gafsi *et al.*, 2006; Léger *et al.*, 2006). C'est pourquoi notre hypothèse avance que des changements ont néanmoins lieu dans une configuration de type corporatiste, mais qu'ils portent préférentiellement sur les discours plutôt que sur les instruments, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un verdissement cosmétique plutôt que réel.

Cette configuration restreinte et sectorielle des politiques agricoles, quoique bien implantée dans les routines décisionnelles, n'est cependant pas fixe. Elle peut être modifiée par exemple sous l'impulsion de l'attention accordée aux questions environnementales dans la population en général et dans la classe politique en particulier (Ansaloni et Fouilleux, 2008), par l'apparition de nouvelles attentes de la part des citoyens et des consommateurs envers l'agriculture (Jokinen, 1997; Kroll, 2002) ou par l'incorporation des débats agricoles dans le cadre d'un forum élargi et intersectoriel (Ansaloni, 2012; Ansaloni et Fouilleux,

2008). Parmi ces différents facteurs, l'activation de nouveaux acteurs véhiculant de nouvelles idées dans les débats agricoles semble particulièrement propice à la transformation de la configuration politique corporatiste traditionnelle et certains l'identifient d'ailleurs comme une variable essentielle pour que des changements surviennent dans les politiques de ce secteur (Coleman et Skogstad, 1995; Potter et Tilzey, 2007). À cet égard, des chercheurs observent une tendance généralisée dans les pays industrialisés à une ouverture croissante des processus politiques à de nouveaux intérêts tels que les groupes environnementalistes, les organisations de consommateurs et les acteurs du secteur agroalimentaire (Coleman *et al.*, 1996; Halpin, 2005b; Potter et Tilzey, 2005), ainsi qu'à des administrations autres que le ministère de l'Agriculture, par exemple les ministères des Finances, du Commerce, de la Santé publique ou de l'Environnement (Coleman *et al.*, 2004; Skogstad, 2008b). Ce mouvement vers une diversification des acteurs et des thèmes des débats agricoles est majeur, puisque les frontières mêmes du secteur et la définition des activités qui en font partie deviennent alors un enjeu politique, dont l'issue peut avoir des conséquences très concrètes, tant « dans la nomenclature budgétaire, les affectations de crédits et l'organisation des services » du secteur considéré (Muller, 2005: 181-182).

Cette configuration politique de plus en plus compétitive peut en effet se traduire par des changements qui contrastent d'avec les caractéristiques habituelles des processus agricoles. Comme le remarquent Ansaloni et Fouilleux (2008) dans le cas du Grenelle de l'environnement tenu en France en 2007, le déplacement des débats sur une scène intersectorielle et fortement publicisée a fait en sorte que les positions traditionnelles de l'administration agricole et de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) se révélaient trop coûteuses à maintenir dans ce cadre élargi, ce qui a mené ces acteurs à acquiescer à certaines propositions de changement qui n'avaient jusqu'alors pas recueilli leur adhésion. Pareillement, Ansaloni (2012: 155-157) rapporte qu'au Royaume-Uni, le gouvernement de Tony Blair a rompu l'échange corporatiste agricole traditionnel à la fin des années 1990 en écartant carrément le ministère de l'Agriculture et la *National Farmers Union* de l'élaboration de son projet de politique agricole, ce qui a considérablement influencé son contenu réformiste subséquent. Outre son poids dans la

transformation (ou non) de l'action publique agricole, la configuration politique spécifique à chaque État permet également d'expliquer l'hétérogénéité observée des instruments agroenvironnementaux adoptés dans différentes juridictions, comme le démontre Ansaloni (2012) dans son analyse comparée des mesures agroenvironnementales au Royaume-Uni, en France et en Hongrie, ainsi que dans quatre régions britanniques et françaises.

À la lumière de ces recherches, une deuxième hypothèse sur la configuration des politiques agricoles s'impose :

*H<sub>1.2</sub> – Une configuration ouverte et intersectorielle mène à des débats qui remettent en question les politiques agricoles établies et les instruments adoptés ne sont pas ceux privilégiés par les intérêts corporatistes agricoles.*

Selon les caractéristiques qu'elle présente, la configuration des politiques agricoles peut donc représenter une variable explicative à la fois des phénomènes de transformation et d'inertie observés dans la construction et l'évolution de la politique agroenvironnementale (question de recherche 1). Cette variable constitue en outre un indicateur des changements (ou non) enregistrés à travers les années dans le mode de régulation de l'action publique agricole et agroenvironnementale (question de recherche 2). En effet, si la configuration des politiques agricoles demeure restreinte aux acteurs traditionnels de ce secteur (ministre, administration et profession agricoles principalement) ou si au contraire elle s'ouvre à de nouveaux acteurs et à des procédés plus participatifs et intersectoriels, cela témoigne d'un certain degré de renouvellement de la régulation politique agricole.

## ***2.2 Les administrations publiques, médiatrices de changement des politiques agricole et agroenvironnementale***

Outre la configuration politique corporatiste, la segmentation institutionnelle qui caractérise habituellement les gouvernements est aussi identifiée comme un obstacle à l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques. Dans son ouvrage *The*

*Politics of the Environment*, Neil Carter (2007) avance que la structuration des gouvernements par ministère sectoriel (transports, agriculture, énergie, etc.) entraîne une approche de l'action publique « in which each ministry tends to act as a sponsor for the key groups of producers or professionals within its policy sphere. Agriculture ministers typically see themselves as speaking on behalf of farmers, rather than acting to protect consumer interests or the environment » (2007: 186). Il est vrai que les ministères de l'Agriculture des pays industrialisés mettent régulièrement à l'avant-plan les intérêts défendus par la profession agricole, que ce soit en promouvant le modèle productiviste soutenu par l'État ou en institutionnalisant l'échange corporatiste dans le jeu politique.

Le lien étroit qui s'établit entre les administrations sectorielles et leurs publics cibles respectifs a été documenté dès les années 1940 par Philip Selznick (1980) dans sa célèbre étude de cas sur la *Tennessee Valley Authority*, où il relevait précisément les rapports d'interdépendance qui liaient les groupes agricoles et certains segments administratifs des pouvoirs publics. Selznick résume ce phénomène par la notion d'« administrative constituency », un terme traduit en français par Calliope Spanou (1991) sous l'expression de « milieu de soutien ». Pour Selznick,

A constituency is a group, formally outside a given organization, to which the latter (or an element within it) has a special commitment. A relation of mutual dependence develops, so that the agent organization must defend its constituency and conversely. This relation gains strength and definition as precedents are established in behavior and in doctrine, and especially as the constituency itself attains organized form (Selznick, 1980: 145).

Ces rapports particuliers et étroits se fondent d'après Selznick sur une logique de contrôle social, où l'administration établit des mécanismes de communication privilégiés auprès de ses interlocuteurs sociaux afin de s'assurer de leur soutien et ainsi renforcer la légitimité de son autorité et de ses actions dans le secteur concerné (Selznick, 1980: 13-14). En contrepartie, le milieu de soutien obtient un accès privilégié à l'administration et une influence accrue sur les actions publiques qui le concernent.

Selon Spanou (1991), ce rapport d'interdépendance s'insère alors dans une stratégie de renforcement réciproque, où les administrations cherchent à conforter leur position au sein du jeu politique en s'alliant à leurs publics cibles. L'appui apporté par leur milieu de



soutien les fortifie et leur permet « de surmonter avec succès l'opposition d'adversaires puissants, tant au sein de l'appareil administratif qu'à l'extérieur » (1991: 210). De plus, Spanou suggère que les rapports entre les administrations et leurs milieux de soutien seront d'autant plus étroits lorsque deux conditions sont rencontrées. D'abord, l'interdépendance sera plus grande lorsque le milieu d'intervention d'une administration, c'est-à-dire les intérêts qu'elle régit, et son milieu de soutien, c'est-à-dire les bénéficiaires des politiques qu'elle pilote, coïncident. Ensuite, cette alliance s'avérera consolidée si le milieu de soutien est lui-même déjà puissant, par exemple par le sentiment d'identification élevé de ses membres, par la taille et la structure de son organisation, par son budget, etc. (Spanou, 1991: 211). Or, ces deux conditions sont souvent réunies dans le cas du secteur agricole des pays industrialisés et y sont définitivement présentes en France et au Québec. On peut donc penser que les administrations agricoles, à l'instar de la profession agricole, seront plutôt favorables au statu quo des politiques agricole et agroenvironnementale.

En contre-pied de ce raisonnement, nous avançons dans cette thèse que les administrations agricoles représentent un facteur de changement dans l'action publique agricole et de renforcement de la politique agroenvironnementale. Cependant, dans notre hypothèse, la distanciation d'avec les positions émises par la profession agricole que cela implique ne serait pas mue par un mouvement d'autonomisation de l'administration agricole face à son milieu de son soutien ni par un quelconque militantisme environnemental, mais plutôt par son ouverture au référentiel de management public et aux préceptes de bonne gestion publique qui s'en dégagent.

Comme c'est le cas des autres acteurs politiques, les administrations publiques ne sont pas étanches aux courants idéologiques qui traversent les sociétés. Or, elles sont l'objet précis de l'un des principaux et incessants enjeux de débats qui a cours depuis les années 1980. En effet, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le rôle de l'État et le fonctionnement de l'appareil public sont remis en question et de fortes pressions en faveur de leur modernisation se font entendre. Les injonctions en ce sens reposent simultanément sur un argumentaire de contraintes budgétaires, d'une crise généralisée des finances publiques, d'une fiscalité souvent perçue comme paralysante ou négative sur la compétitivité nationale

dans un contexte de mondialisation économique, sur une volonté d'alléger la charge des impôts et conséquemment sur l'impératif d'optimiser l'utilisation des deniers publics dans une situation de réduction des dépenses étatiques (Mazouz *et al.*, 2005: 409; Timsit, 2004: 297-298). Peu importe la déclinaison différente de ces discours selon les pays et les époques, « c'est toujours la même préoccupation de répondre par la réforme administrative à la pression financière et d'en user comme d'un levier en vue de pousser les administrations aux restructurations auxquelles elles n'avaient jusqu'alors pu se résoudre ou qu'elles n'avaient encore pu mener à bien » (Timsit, 2004: 297-298).

Les partisans du référentiel du management public ont réussi à imposer comme une généralité communément admise cette « crise » qui marque l'État au 21<sup>e</sup> siècle et à ériger ce référentiel comme l'étalon de valeur à partir duquel repenser les principes d'action et les pratiques des administrations publiques. Bien que le management public recouvre des variations internes qui ne sont pas sans contradiction<sup>11</sup> (Bezes et Padis, 2008; Peters, 2010), il renvoie généralement à une transition du rôle de l'État d'une logique hiérarchique de *command-and-control* à une fonction stratégique de pilotage et d'accompagnement (Hughes, 2003). Concrètement, cela se traduit par une action publique plus collaborative qu'unilatérale, où des acteurs privés et de la société civile sont associés aux processus politiques, ainsi qu'au financement et à la prestation des services publics. Dans ce modèle, la définition des objectifs prioritaires et la conception des politiques relèvent des élus et des administrations publiques, tandis que leur mise en œuvre et l'atteinte des résultats sont déléguées à des acteurs non étatiques. La confiance affichée pour le libre marché et pour les bienfaits d'un État moins intrusif conduit à une préférence marquée pour des instruments volontaires, souples et persuasifs plutôt que contraignants (Salamon, 2002).

Quant au fonctionnement des administrations publiques, le référentiel du management public privilégie l'application des pratiques de gestion du secteur privé au secteur public, par exemple par la valorisation des principes d'efficacité, d'efficience et de performance, de même que par le recours à des mécanismes de marché (contractualisation, appel

---

<sup>11</sup> Par exemple, Bezès (2005) discerne quatre grandes variantes actives au sein du management public, soit les variantes néolibérale, participative, de contrôle politique des administrations et rationnelle et gestionnaire.

d'offres, financement à l'acte ou au livrable, partenariat public-privé, sous-traitance, mise en concurrence des prestataires de service, etc.) (Bernier et Angers, 2010; Gow, 2009). De plus, dans un contexte d'austérité budgétaire et de préoccupation quant à l'équilibre des finances publiques, le management public pousse à l'institutionnalisation au sein des administrations publiques d'une culture d'optimisation des ressources, de transparence et de reddition de comptes dans la conduite des politiques. À cet effet, un renforcement des exigences et des résultats des programmes publics est institué par des actions de suivi, d'évaluation et de contrôle des politiques mises en œuvre et par la production d'indicateurs et de mesures de performance (Bezes, 2012: 17; Bezes et Padis, 2008: 81).

Plus que jamais, les actions des administrations sont donc mesurées, scrutées, évaluées, comparées et critiquées au nom de la gestion responsable des fonds publics. On peut penser que ces nouveaux préceptes d'action publique conditionnent les représentations cognitives que les administrations ont de leur rôle et des meilleures interventions politiques à mettre en place. Toutefois, cela ne signifie en rien un amenuisement de l'État ou une passivité des agents étatiques. Au contraire, les recherches de Philippe Bezes (particulièrement son analyse des réformes administratives menées en France entre 1962 et 2008, voir Bezes, 2009) soulignent les phénomènes de réappropriation stratégique du référentiel de management public effectuée par différents corps ou segments administratifs afin « d'adapter les structures de l'État au nouveau contexte » (Bezes et Padis, 2008: 77). Dans le cas des réformes administratives françaises, Clark observe d'ailleurs que le référentiel managérial « is the vehicle for importing into the civil service the norms and techniques of private sector management, thereby reinforcing its image of modernity at a time when the earlier technocratic frame of reference of public policy (the traditional source of legitimacy of the administrative elite) had become seriously discredited » (Clark, 2000: 36).

Cette « technocratisation » et cette « étatisation » de l'expertise sur les réformes d'inspiration managériale autorisent ainsi d'une part une (re)légitimation du rôle de l'administration publique dans le développement des sociétés politiques, et d'autre part permettent un repositionnement stratégique de certains segments de l'appareil d'État qui pilotent les transformations et qui veillent ainsi à consolider leur position collective de

pouvoir (Bezes, 2009; Eymeri-Douzans, 2008: 8-9). Les administrations publiques entreprennent par là un processus de médiation du référentiel managérial pris dans sa double dimension, c'est-à-dire à la fois comme « une prise de parole (production du sens) et une prise de pouvoir (structuration d'un champ de force) » (Muller, 2013: 60-61).

Notre analyse s'inscrit dans l'approche cognitive des changements politiques développée par Jobert et Muller (Jobert, 2004; Jobert et Muller, 1987; Muller, 2000; 2005; 2013). Pour ces auteurs, des transformations politiques sont susceptibles de survenir lorsqu'un décalage existe entre le référentiel global qui guide une société donnée et le référentiel sectoriel qui domine l'action publique d'un secteur particulier. Un réajustement du rapport entre sectoriel et global est d'autant plus possible lorsque les activités du secteur en question « produisent des externalités négatives entrant en contradiction avec les intérêts d'autres secteurs, voire de la société globale » (Nahrath, 2010: 6). C'est ce qui expliquerait selon Nahrath les processus « d'écologisation » observables au cours de la dernière décennie dans plusieurs secteurs de politiques publiques. Dans le cas de l'action publique agricole, ce n'est cependant pas le référentiel global de développement durable qui apparaît être à l'origine des transformations en cours. Nous pensons que l'évolution et le renforcement de la politique agroenvironnementale s'expliquent plutôt par un ajustement du secteur agricole au référentiel managérial, ajustement qui est impulsé par les administrations agricoles.

Comme Ève Fouilleux qui a mis en lumière le travail réformateur effectué par des fonctionnaires de la Commission européenne (CE) lors de la renégociation de la Politique agricole commune (PAC) en 1992 (Fouilleux, 2000; 2003; 2004), nous pensons que les administrations agricoles constituent des acteurs-clés dans l'importation de nouvelles idées d'action publique dans le secteur agricole de façon à ajuster les mesures déjà en place afin qu'elles correspondent mieux aux nouveaux schèmes sociaux, économiques et politiques qui traversent la société. Or, les administrations agricoles sont constamment confrontées au mouvement généralisé de remise en cause du fonctionnement de l'appareil étatique, mais également aux critiques répétées depuis les années 1990 quant au manque d'ampleur de l'action publique agroenvironnementale et quant à leur indifférence à l'endroit des intérêts autres que ceux de la profession agricole. La réappropriation de préceptes repris du

référentiel managérial leur permet à la fois de rehausser la pertinence des interventions agroenvironnementales, d'assurer une gestion jugée plus responsable des fonds publics et ainsi de re-légitimer leur rôle dans la conduite des politiques agroenvironnementales. Comme Muller l'indique, les médiateurs ne sont pas dépourvus d'intérêt dans leur opération d'ajustement global-sectoriel, « dans la mesure où [le référentiel] fonde la vision qu'un groupe se donne de sa place et de son rôle dans la société. L'élaboration d'une politique publique est à la fois un processus de construction d'une nouvelle forme d'action publique et, de manière indissoluble, un processus par lequel un acteur collectif travaille sur son identité sociale » (Muller, 2013: 60-61). Nous postulons donc l'hypothèse suivante :

*H<sub>2.1</sub> – Les administrations agricoles s'érigent comme des médiateurs d'un ajustement global-sectoriel du référentiel du management public qui conduit à un renforcement graduel de l'action publique agroenvironnementale.*

Ainsi, par leur travail d'intégration de principes et de mécanismes d'action publique d'inspiration managériale aux façons de faire traditionnelles du secteur agricole, les administrations agricoles impulsent par la marge des changements politiques certes discrets, mais qui infléchissent durablement la régulation agroenvironnementale. Ce changement politique est possible, malgré le contexte corporatiste, puisque d'une part il ne remet pas en question frontalement le référentiel agricole productiviste et que d'autre part il est effectué par un médiateur puissant et établi dans la configuration politique sectorielle, l'administration agricole, et non pas par des acteurs extérieurs menaçant l'équilibre des rapports de force établis et remettant en cause les pratiques du secteur, tel que les groupes environnementalistes. Cet ajustement global-sectoriel effectué sous le signe d'une logique en apparence plus gestionnaire que réformatrice et politique s'avère en effet plus porteur que l'ajustement au référentiel global de développement durable, puisque les transformations apportées sont interprétées comme des modifications à la marge et donc moins sujettes à controverses. Toutefois, ces changements sont continuels et cumulatifs et mènent donc à un renforcement de plus en plus considérable de l'action publique agroenvironnementale, dont l'ampleur était au départ assez limitée. Cette évolution incrémentale postulée est d'ailleurs conforme aux observations de Jobert (1988), qui relève

que les réformes visant à promouvoir des approches plus transversales dans des sphères d'action publique structurées de façon très sectorielle « ont buté fort souvent sur la résistance systématique des corporatismes », ce qui fait en sorte que les réformes dans ces secteurs sont plus susceptibles de survenir par la voie de dynamiques « d'adaptation au changement par extension, spécialisation et sédimentation » (Jobert, 1988: 4).

Si nous nous sommes jusqu'ici intéressée aux administrations publiques agricoles, on peut penser que les administrations publiques environnementales jouent également un rôle dans la construction et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. Toutefois, compte tenu de la segmentation institutionnelle des pouvoirs publics par secteur d'intervention et de la puissance de la configuration politique corporatiste en agriculture, nous pensons que le rôle des administrations environnementales y est moindre.

Contrairement aux administrations agricoles qui entretiennent des rapports d'interdépendance avec les organisations professionnelles agricoles, les administrations environnementales ne défendent pas d'intérêts sectoriels, mais des enjeux transversaux relatifs à la préservation de l'environnement qu'elles tentent d'intégrer dans des politiques sectorielles. À la lumière de son étude des administrations de l'Environnement et de la Condition féminine en France, Spanou (1991) avance que les administrations publiques responsables de tels enjeux transversaux optent entre deux types de comportements différents selon les relations qu'elles préfèrent établir avec les groupes d'intérêt avec qui elles interagissent. Le premier type est celui de l'administration dite captive, c'est-à-dire où elle se montre sensible aux intérêts dont elle a la surveillance (dans le cas qui nous intéresse les intérêts agricoles). Le deuxième type est celui de l'administration militante, où au contraire l'administration se montre sensible aux intérêts dont elle a la défense (ici les intérêts environnementalistes). Les administrations peuvent en effet se révéler favorables à faire avancer activement de nouveaux enjeux dans la régulation publique, d'autant plus si cela leur permet de renforcer leur position au sein de l'appareil d'État et d'augmenter leurs capacités administratives. À l'opposé, une administration captive qui s'allie aux intérêts qu'elle devrait normalement réglementer renvoie selon Spanou à une stratégie qui témoigne

« de la faiblesse de la structure concernée et correspond à un objectif de survie à travers le compromis avec ses adversaires, pour éviter les conflits » (1991: 259).

Il apparaît probable que les administrations environnementales impliquées dans le jeu politique agroenvironnemental tendent davantage vers un type de comportement captif plutôt que militant vis-à-vis des intérêts agricoles. D'une part, leur milieu de soutien composé de divers groupes environnementalistes se révèle souvent fragmenté, difficilement contrôlable et exigeant à l'égard des pouvoirs publics, ce qui en fait un allié plus ou moins stable et moyennement puissant (Lascoumes, 1994). D'autre part, plusieurs études soulignent la faiblesse des administrations environnementales par rapport aux administrations agricoles, tant quant à l'influence qu'elles possèdent respectivement au sein des gouvernements qu'en termes d'expertise et de ressources dont elles disposent en matière agricole (Ansaloni, 2012; Berny, 1999; McCauley, 2008; Montpetit, 2002). Cette configuration politico-administrative désavantageuse a généralement conduit selon Carter à une approche politique de l'environnement « that treats each problem discretely, gives priority to economic growth and results in reactive, piecemeal and tactical policies and end-of-pipe solutions » (Carter, 2007: 8).

Dans ce contexte, nous pensons que les administrations environnementales échouent à réellement verdir les politiques agricoles et qu'elles optent en conséquence pour un comportement de relative collaboration à l'endroit des administrations et de la profession agricoles, et ce afin d'éviter d'entrer en conflit avec ces acteurs puissants qui se soutiennent l'un l'autre. À l'instar de leurs homologues agricoles, les administrations environnementales vont préférer faire appel à des principes et mécanismes d'action publique d'inspiration managériale pour faire graduellement progresser les politiques agricoles vers des pratiques plus écologiques plutôt que d'adopter une position militante qui braquerait la profession agricole à leur égard. L'approche gestionnaire du management public apparaît ainsi moins menaçante et s'inscrit en outre dans « l'air du temps » des grands débats politiques, accordant de cette façon aux administrations environnementales une plus grande légitimité aux changements graduels qu'elles proposent. Toutefois, leur appropriation stratégique du référentiel managérial se distinguera probablement de

l'utilisation qu'en font les administrations agricoles : étant donné la mission environnementale qu'elles poursuivent et l'approche d'action publique à long terme, intersectorielle et non cloisonnée aux intérêts professionnels et économiques qu'elles privilégient, il est fort probable que les administrations environnementales mobilisent davantage la variante participative du management public. Selon Bezes (2005: 29), cette variante, tout en s'inspirant des méthodes managériales du secteur privé, insiste « sur les spécificités du secteur public et de ses missions, qu'elle articule avec des objectifs de qualité, dont la réalisation est fondée sur une intensification de la “relation de service”, plaçant au cœur des réformes le rôle des citoyens, des usagers et des personnels ». Les principes d'« organisation apprenante » et de participation des agents publics à la réforme de l'État administratif sont aussi mis de l'avant dans cette variante, dont l'importation réussie permettrait éventuellement de faire évoluer le jeu politique agroenvironnemental vers une configuration plus ouverte, intersectorielle et transparente. Nous posons donc l'hypothèse suivante :

*H<sub>2,2</sub> – Les administrations environnementales ne parviennent pas à imposer le verdissement des politiques agricoles et recourent au référentiel du management public dans sa variante participative pour tenter de renforcer graduellement l'action publique agroenvironnementale.*

En résumé, nous considérons que les administrations publiques agricoles et environnementales constituent une variable explicative de l'évolution des politiques agroenvironnementales (question de recherche 1). Les changements observés dans l'action publique agroenvironnementale se produiraient de façon incrémentale et seraient moins dus à une montée en force du référentiel de développement durable qu'à l'influence du référentiel du management public, tel que réinterprété par les administrations publiques. En cela, si nos hypothèses se révèlent avérées, cette variable du rôle des administrations publiques témoignerait également d'un certain degré de transformation du mode de régulation politique agricole et agroenvironnementale (question de recherche 2).



L'accent mis dans cette thèse sur les administrations publiques et non sur les élus politiques peut être interrogé. Nous adoptons en effet ici une approche qui distingue clairement les deux acteurs habituellement réunis sous le vocable commun « d'État », c'est-à-dire le gouvernement et l'administration publique, en ne présumant pas que les administrations sont de strictes exécutantes des directives émanant du politique. Autrement dit, il s'agit d'insérer dans l'analyse les administrations publiques comme des acteurs à part entière des processus politiques, qui poursuivent des objectifs qui leur sont propres et qui ne sont pas relégués à une simple fonction de traducteur technique des ordres politiques (Bezes, 2010). Si les politiciens jouent certainement un rôle dans la conduite des politiques agricoles, il nous semble que les administrations publiques, fortes de leur positionnement stratégique et de leur stabilité (comparativement aux élus politiques qui se renouvellent constamment au gré des élections), représentent une avenue de recherche plus propice pour expliquer l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. Dans cet ordre d'idée, Hugh Heclo (1974), au terme de sa célèbre étude du développement des politiques sociales en Grande-Bretagne et en Suède, a identifié les administrations publiques comme les principaux protagonistes de l'élaboration des politiques sociales, bien avant les partis politiques ou les groupes d'intérêt, qui ne se mobilisent que sporadiquement au gré des circonstances socio-économiques, particulièrement lorsque des périodes de crise surviennent.

De même, dans son analyse sur plusieurs décennies des réformes politico-administratives en France, Philippe Bezes note que plusieurs projets ambitieux de réforme ont stagné ou ont été abandonnés à la suite du déclin ou du départ des élus qui les promouvaient (Bezes, 2009). Or, les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement en France comme au Québec se caractérisent par le renouvellement quasi ininterrompu de leurs titulaires. Seulement pendant la période étudiée dans cette thèse (1990-2013), treize différents ministres se sont succédé à la tête de l'administration agricole en France et onze au Québec. Au ministère de l'Environnement, ce sont seize différentes personnes en France et dix au Québec qui ont occupé le poste de ministre. Avec une moyenne d'environ deux ans d'implication dans le secteur de l'agriculture ou de l'environnement, il est fort possible que certains titulaires aient impulsé des dynamiques de réforme politique, mais probablement peu d'entre eux auront bénéficié de suffisamment de temps pour les mener à terme. Nous

serons donc tout de même attentives à la variable des élus politiques dans notre étude, en postulant néanmoins qu'ils ne représentent généralement pas une variable très significative.

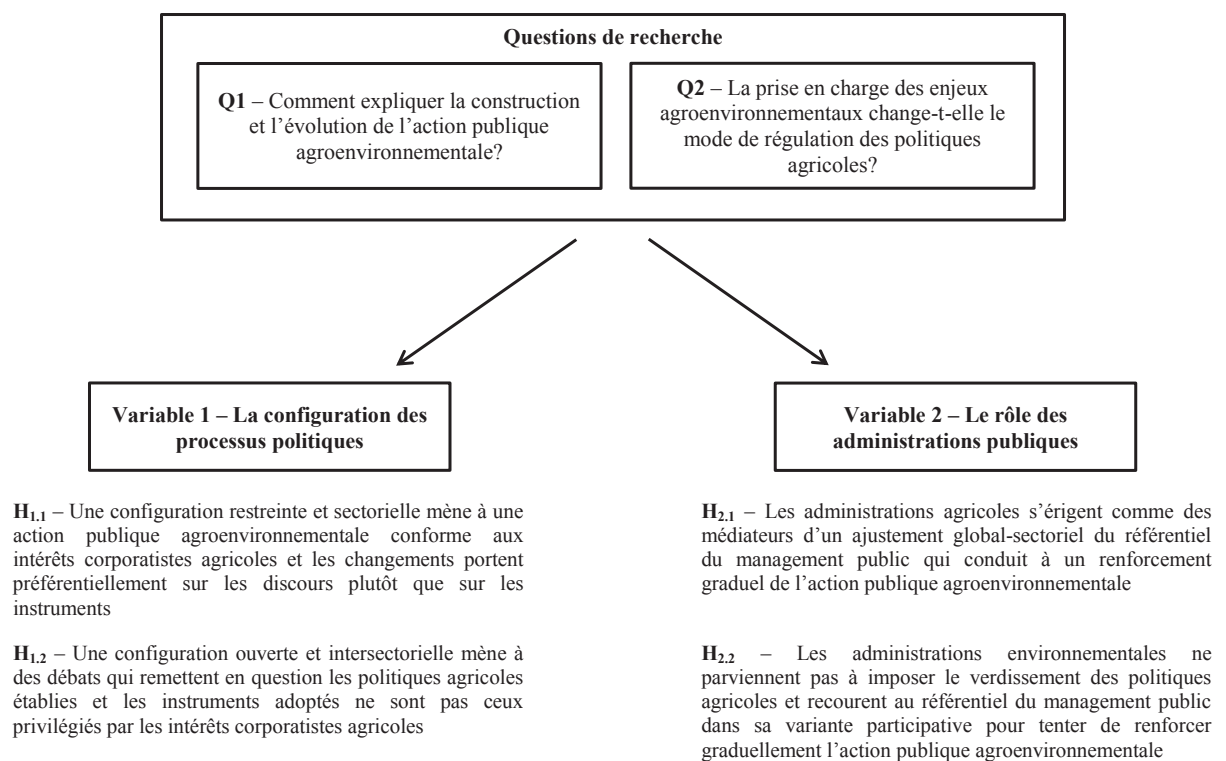
### **3. Sommaire – Cadre d'analyse et hypothèses de recherche**

Cette thèse s'articule autour de deux questions de recherche complémentaires : 1) Comment expliquer la construction et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale? 2) La prise en charge des enjeux agroenvironnementaux s'inscrit-elle dans la lignée de la régulation agricole interventionniste et corporatiste traditionnelle ou témoigne-t-elle d'un renouvellement de l'action publique?

Nous avons identifié deux variables pour répondre à ces questions de recherche : la configuration des politiques agricoles et le rôle des administrations publiques. Il s'agit d'une part de variables explicatives des phénomènes de changement et d'inertie qui marquent le développement de la politique agroenvironnementale (question 1) et d'autre part de variables qui permettent d'indiquer si des transformations interviennent (ou non) dans le mode de régulation de l'action publique agricole. Pour chacune de ces variables, deux hypothèses ont été formulées, pour un total de quatre hypothèses. Nos questions, variables et hypothèses de recherche sont synthétisées dans le schéma 1 de la page suivante.

Afin d'étudier les dynamiques de recomposition du rôle et des interventions de l'État en agriculture et l'évolution des politiques agroenvironnementales, nous privilégions une analyse comparée et diachronique qui s'étendra du début des années 1990 à 2013 en France et au Québec. À la lumière de la recension de la littérature sur le sujet, il nous semble également important de ne pas s'intéresser seulement aux débats politiques et aux discours officiels sur l'agroenvironnement, mais de prendre aussi en considération la formulation et la mise en œuvre d'instruments agroenvironnementaux précis, de même que les adaptations dont ils font l'objet dans le temps et les ajustements auxquels ils donnent lieu sur le terrain.

**Schéma 1.1 – Questions, variables et hypothèses de recherche**



La contribution de cette thèse est en effet de déplacer le regard d'analyse vers les transformations plus discrètes de l'action publique agricole, en portant l'attention sur l'élaboration des instruments agroenvironnementaux et surtout sur les ajustements qui leur sont apportés à travers le temps. En effet, nous défendons l'idée que les phénomènes de changement et de stabilité politiques gagnent à être étudiés sur un temps relativement long (deux décennies) et par le biais d'une analyse des mutations qui se déroulent à la marge des politiques, c'est-à-dire par des processus plus ou moins discrets d'adaptation des mesures agroenvironnementales. Cette approche autorise une perspective approfondie des jeux d'acteurs et des renégociations des instruments qui adviennent à plusieurs moments au cours de l'évolution de la politique agroenvironnementale.

Notre première variable est la configuration des politiques agricoles, qui sera étudiée d'abord en repérant les différentes arènes de débats et de négociations de l'action publique agricole qui ont été mises en place depuis les années 1990 en France et au Québec. Le degré de conformité de ces arènes à l'échange corporatiste traditionnel sera mesuré en regard des indicateurs suivants : le caractère sectoriel ou intersectoriel des processus politiques; l'accès aux processus ouvert ou restreint; si les processus sont publicisés ou peu publicisés; la participation (ou non) d'acteurs ne provenant ni de la profession agricole, ni des administrations agricoles; et la fréquence des processus ouverts et intersectoriels. La reconnaissance par les pouvoirs publics de nouveaux acteurs ou une modification dans l'allocation des ressources entre les différents protagonistes de l'action publique seront aussi considérées. Aux côtés de ces indicateurs plus apparents, la configuration des politiques agricoles renvoie également à des éléments plus officieux, tels que le poids que joue chacun des acteurs dans l'issue des décisions politiques et l'influence de certains acteurs sur les positions prises par d'autres protagonistes. Quoique plus difficiles à cerner, ces éléments doivent être pris en compte dans l'analyse et nous tenterons, le cas échéant, de les établir à partir de sources diverses afin d'attester leur véracité.

Les relations anticipées entre les caractéristiques de la configuration politique et les phénomènes de changement ou d'inertie postulés seront mesurées selon les discours dominants qui émergeront des arènes de débats et selon les instruments

agroenvironnementaux qui seront adoptés, abandonnés ou modifiés au terme des différents processus politiques étudiés.

Quant à notre deuxième variable, le rôle des administrations publiques, il s'agit de vérifier si un travail d'importation et de réinterprétation du référentiel du management public est bel et bien à l'œuvre et si, le cas échéant, cela impulse ou non une dynamique de renforcement de l'action publique agroenvironnementale. Nous mesurerons cette variable en analysant les discours tenus par les agents administratifs et en étudiant attentivement leur travail de formulation et de mise en œuvre des instruments agroenvironnementaux et s'ils y mobilisent certains principes ou mécanismes d'inspiration managériale.

L'objectif général de cette recherche est d'analyser les dynamiques de changement et de continuité qui témoignent (ou non) du renouvellement du rôle de l'État et de la régulation politique en agriculture, par l'entremise de l'étude de l'évolution d'instruments agroenvironnementaux. Trois objectifs spécifiques en découlent : 1) Identifier comment et à quel degré les référentiels d'agriculture durable et du management public influencent et modifient la régulation agricole et agroenvironnementale; 2) Mettre en lumière les changements qui se produisent dans la configuration des politiques agricoles et comment cela affecte l'évolution de l'action publique agroenvironnementale et les actions des protagonistes qui y évoluent; et 3) Éclairer les transformations en cours par une comparaison entre le Québec et la France.

## **II. Stratégies de recherche et aspects méthodologiques**

Notre analyse de l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles par l'entremise des instruments d'action publique se déroule sur un temps long, c'est-à-dire du début des années 1990 jusqu'en 2013. Cette perspective diachronique s'échelonnant sur une période de plus de vingt ans autorise une analyse capable de distinguer entre les changements réellement intervenus dans les débats et les instruments politiques agricoles et les dynamiques qui renvoient plutôt à un recyclage d'anciens discours et pratiques

présentés sous de nouveaux atours. Fontaine et Hassenteufel (2002) suggèrent d'ailleurs l'emploi d'une approche sur un temps long pour mieux comprendre le changement et l'inertie des politiques publiques, afin d'une part « de ne pas isoler un moment particulier dans l'analyse », et d'autre part de « mettre en évidence la progressivité des processus », « non seulement [en représentant] des lignes de continuité par-delà les changements apparents, mais aussi [en identifiant mieux] les éléments de transformation » (Fontaine et Hassenteufel, 2002: 12-14). L'adoption de cette perspective diachronique répond également aux conseils de Lascoumes et Le Galès (2007: 17), qui avancent que l'analyse des instruments d'action publique gagne à examiner leur trajectoire à long terme, de leur création à leur mise en œuvre, en passant par les controverses qui les entourent et la façon dont ils sont modifiés à travers le temps. Enfin, le temps long de l'analyse permet aussi d'observer les processus d'apprentissage et d'adaptation des acteurs impliqués dans les processus politiques, l'évolution des débats agricoles, les effets de rétroaction institutionnelle résultant de l'implantation des instruments politiques, les réformes dont ces derniers font l'objet, ainsi que les transformations des rapports de force dans ce secteur.

### **1. Analyse comparée des cas du Québec et de la France**

L'analyse comparée, à l'opposé de l'analyse comparative, suppose une étude approfondie, détaillée et contextualisée des phénomènes observés, en autorisant par le détour de l'étude d'autres entités politiques la compréhension des différences et des similitudes que peuvent emprunter des politiques publiques confrontées à des défis analogues (Rigaud et Côté, 2011). Dans notre volonté de comprendre l'intégration répandue, mais différenciée des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles et le choix précis des instruments d'action publique pour ce faire, le recours à l'analyse comparée nous a semblé pertinent.

L'analyse comparée n'est pas exempte d'écueils. En effet, il s'agit d'une opération empirique délicate qui, pour aller au-delà du simple « tourisme intelligent », exige d'effectuer une véritable comparaison analytique et non simplement descriptive de quelques cas mis côte à côte (Smith, 2000). Pour réaliser une analyse comparée rigoureuse,

Hassenteufel (2005) affirme que l'exigence fondamentale du travail empirique est « la mise en œuvre de la même grille d'analyse sur le même type de terrain en recueillant le même type de données » (Hassenteufel, 2005: 119). Il s'agit donc d'une part d'élaborer un cadre d'analyse clair afin d'être en mesure de l'appliquer de la même façon à l'étude des différents cas (voir le schéma 1 qui synthétise ce cadre), et d'autre part de déterminer des terrains suffisamment similaires pour y mener une comparaison valable.

La logique traditionnelle de la démarche de sélection des cas est d'abord de circonscrire les paramètres de l'univers de cas qui appartiennent à une population relativement homogène, ce qui permet à la fois d'assurer la présence de caractéristiques suffisamment analogues pour que l'exercice de comparaison s'avère pertinent et de contrôler certaines variables qui, autrement, pourraient jouer sur l'explication du phénomène analysé (George et Bennett, 2005: 83-84). Par exemple, dans leur ouvrage classique *Bringing the State Back In*, Evans et ses collègues (1985: 356) suggèrent de choisir des pays qui sont confrontés à une conjoncture sociale, politique, économique et internationale qui est semblable à bien des égards, pour ensuite analyser de près les variations observées dans les actions entreprises par les autorités étatiques. Dans notre perspective de recherche, la population des cas relativement homogènes peut certainement être délimitée aux pays industrialisés qui ont adopté des politiques favorisant le productivisme agricole depuis les années 1950-1960 et qui sont aujourd'hui confrontés à des pressions pour intégrer des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles. En outre, ces États font face de manière analogue à des pressions provenant des négociations internationales sur la libéralisation de l'agriculture pour réformer leurs politiques agricoles interventionnistes. Choisir nos cas d'étude parmi cette population nous permet de contrôler l'influence de variables autres que celles retenues et qui pourraient jouer dans la construction de l'action publique agroenvironnementale. De plus, cela augmente les probabilités que nos résultats de recherche trouvent écho dans d'autres cas appartenant à la même population.

À travers cet univers de cas, nous avons choisi d'analyser le Québec et la France, une sélection qui se fonde sur plusieurs raisons. D'abord, au-delà des similitudes qui caractérisent l'ensemble des pays appartenant à notre population de cas, le Québec et la

France partagent des éléments communs qui renforcent l'intérêt de la comparaison. Le mode de régulation de l'action publique qui les caractérise, la configuration des politiques agricoles qui y est institutionnalisée et le modèle privilégié par l'État pour prendre en charge les enjeux environnementaux y sont similaires, comme cela sera montré en détail dans le chapitre 2. En vertu de ces nombreuses ressemblances, nous pouvons nous attendre à observer des processus et des résultats analogues dans l'élaboration et les changements de la politique agroenvironnementale. À l'opposé, si des différences sont relevées, il sera plus aisé d'identifier quelles sont les variables qui permettent de les expliquer.

Outre ces arguments méthodologiques qui ont présidé à la sélection de nos deux études de cas, nous ne passerons pas sous silence le fait que nombre d'avantages opérationnels ont aussi participé au choix du Québec et de la France. Comme le soulignent Rigaud et Côté (2011: 26), si les études comparatives en général nécessitent un travail accru, l'approche comparée de type qualitatif est particulièrement exigeante, car elle exige « du chercheur qu'il ait une connaissance et une compréhension des cas étrangers similaires à celles qu'il a de son cas national ». À cet égard, la réalisation de cette thèse dans le cadre d'un doctorat en cotutelle avec l'Université Montpellier 1 (France), sous la codirection d'une spécialiste des politiques agricoles françaises et européennes, et de trois séjours de recherche prolongés sur le terrain français entre 2012 et 2014, a contribué à l'acquisition d'une compréhension plus fine de l'action publique agricole française. Cette recherche s'inscrit en outre dans une tradition de comparaison bien enracinée entre la France et le Québec (Fourot *et al.*, 2011: 8), bien que la pertinence de l'analyse comparée de cette thèse ne s'y limite pas et s'ancre dans les considérations scientifiques explicitées plus haut.

L'une des objections possibles à ce choix des cas du Québec et de la France porte sur l'intérêt d'une comparaison entre une province et un pays. Si les politologues intéressés par la politique comparée ont longtemps mis de côté le cas du Québec, considéré comme « un objet d'analyse "incomplet" » (Cloutier et Latouche, 1979: 8, cités dans Fourot *et al.*, 2011: 6) puisque son statut de province impliquait qu'une part importante des décisions politiques lui échappait, cette caractéristique précise participe désormais à l'intérêt du Québec comme unité de comparaison avec des pays européens. On assiste en effet à une entreprise de



rééchelonnement des analyses comparées, où l'État souverain est ré-encadré dans des rapports de pouvoir à plusieurs échelles à travers lesquels il n'apparaît plus agir en vase clos. Ces transformations de la gouvernance contemporaine, qui se situent d'ailleurs au cœur de notre recherche, appellent à un dépassement de l'approche comparée conventionnelle interétatique pour adopter celle de l'approche comparée transnationale (Hassenteufel, 2005; Rigaud et Côté, 2011). Ainsi, l'espace pertinent de la démarche comparée n'est plus nécessairement le cadre national et le niveau macro, mais est « désormais celui où se construisent et fonctionnent les acteurs de la régulation » (Lima et Steffen, 2004: 344). Dans ce contexte, « un des critères principaux de la sélection des unités de comparaison doit être la capacité des communautés politiques de prendre et de mettre en œuvre des décisions collectives » (Schmitter, 2009: 51, cité dans Rigaud et Côté, 2011: 36). Or, nous avançons que la France et le Québec, bien qu'insérés tous deux dans une gouvernance à paliers multiples et soumis à des conditions extérieures et structurantes, conservent un pouvoir collectif décisif en matière de politiques agricoles et demeurent un espace crucial des débats et processus politiques en agriculture. En outre, il est courant dans l'analyse des politiques publiques de comparer le Québec à des États nationaux (voir par exemple Bernard, 2012; Brun et Lasserre, 2012).

## **2. Techniques de collecte des données et sources d'information**

La collecte des données s'est opérée par l'entremise de trois techniques différentes, soit l'analyse documentaire, l'analyse de discours et l'entretien semi-dirigé.

L'analyse documentaire a été utilisée principalement afin de reconstituer le déroulement de l'action publique dans son historicité et d'identifier les caractéristiques concrètes et précises des instruments étudiés (par exemple, quand sont-ils apparus? Quels sont leurs objectifs officiels? Quel financement? Sur une période déterminée ou non? Qui sont les partenaires impliqués? Etc.). Cette technique a aussi permis de cerner les différentes arènes de débats agricoles qui se sont succédé depuis les années 1990 et leur évolution dans le temps, ainsi que d'identifier les acteurs qui y ont participé et les discours qu'ils ont mobilisés.

Deux types de documents forment le corpus de l'analyse documentaire. Le premier type est constitué des documents officiels portant sur les politiques et les instruments agroenvironnementaux produits par les autorités publiques responsables (lois, règlements, communiqués de presse, brochures d'information, etc.), que nous avons collectés à partir des sites Internet des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et d'autres organisations parapubliques (notamment Vérificateur général du Québec et Cour des comptes française et européenne) ou lors des entretiens semi-dirigés.

Le deuxième type de document est composé d'articles de journaux provenant d'une revue de presse généraliste et d'une revue de presse spécialisée sur le secteur agricole. Dans le cas québécois, nous avons sélectionné comme journaux généralistes *Le Devoir* et *Le Soleil*. Ces deux quotidiens n'appartiennent pas au même groupe médiatique (ce qui peut laisser entrevoir des perspectives différentes) et l'un est basé à Montréal (*Le Devoir*), l'autre à Québec (*Le Soleil*), ce qui nous permet de couvrir l'actualité produite à la fois dans la métropole et la capitale. Du côté de la presse spécialisée, *La Terre de chez nous* s'imposait. Publié depuis 1929 et propriété de l'Union des producteurs agricoles (UPA, unique organisation agricole reconnue par les pouvoirs publics québécois), cet hebdomadaire est un incontournable pour quiconque s'intéresse à l'agriculture québécoise. Dans le cas français, nous avons restreint notre collecte dans la presse généraliste au quotidien *Le Monde*. Le journal spécialisé *La France agricole* a également été consulté, mais de façon moins systématique en raison des restrictions imposées par le moteur de recherche disponible. Pour l'ensemble des journaux à l'exception de *La France agricole*, nous avons utilisé la banque de données Eurêka, sans indiquer de limite temporelle pour la recherche d'articles, de façon à étudier l'émergence et l'évolution des écrits sur le sujet de l'agroenvironnement. Ainsi, les premiers articles pertinents recensés ont respectivement paru dans *Le Monde* en 1987, dans *Le Soleil* en 1992 et dans *Le Devoir* en 1993. En revanche, *La Terre de chez nous* n'est archivée que depuis 2005, ce qui constitue une limite temporelle importante. Le détail des formules de recherche utilisées pour la recension de cette revue de presse et la répartition des articles collectés dans chaque journal est présenté dans l'annexe méthodologique de cette thèse.

Nous avons également effectué une analyse du discours des principaux acteurs impliqués dans les processus politiques agricoles au Québec et en France, fondée sur la revue de presse généraliste et spécialisée, ainsi que la littérature institutionnelle et la littérature grise. Il s'agissait ici de cerner les débats et controverses entourant l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles, les négociations menant au choix et à la construction des instruments privilégiés, les critiques émises sur ces dispositifs et les revendications de réforme exigées. Plus généralement, les référentiels mobilisés par les intervenants, la problématisation des rapports entre agriculture et environnement et le rôle attribué à l'État dans ce secteur d'action publique ont été analysés. En distinction de la précédente technique d'analyse documentaire, qui vise à analyser les documents écrits pour le contenu informatif qu'ils renferment, l'analyse de discours se propose d'étudier les documents écrits « en tant que lieu d'élaboration du sens » (Sabourin, 2003: 368). En vertu de cette approche, les textes sont considérés comme des discours construits et diffusés par des acteurs politiques interagissant les uns avec les autres et opérant dans un contexte social particulier, dans lequel ils tentent avec leur production discursive de diffuser leurs représentations du monde (comment le monde est, comment devrait-il être) et organisent simultanément leur rapport au monde (en regard de cette représentation, quelle est leur place comme intervenant dans ce monde) (Sabourin, 2003). Selon Hardy et ses collègues (2004: 19-20), l'analyse de discours vise à explorer la façon dont les idées sociales et politiques sont créées et maintenues en place, tout en portant aussi attention à la nature fondamentalement précaire et instable de ces idées, en examinant les dynamiques de changement et de contestation des représentations dominantes.

Le corpus de l'analyse de discours se compose de plusieurs types de documents provenant de la littérature grise produite par les acteurs actifs dans les débats politiques agricoles et de la littérature institutionnelle provenant des autorités publiques concernées. Les sites Internet de ces différents acteurs ont constitué une source de données importante (actualités publiées, blogues, communiqués de presse, journaux organisationnels, etc.), auxquels s'ajoutent notamment les lettres ouvertes parues dans les journaux retenus pour l'analyse documentaire, ainsi que les mémoires déposés lors de diverses consultations publiques.

Enfin, nous avons réalisé, en 2012 et 2013, 71 entretiens semi-dirigés auprès de différents acteurs des politiques agricoles en France (46 entretiens) et au Québec (25 entretiens). Ces témoignages nous ont permis de corroborer et de compléter les données établies à partir des autres sources et surtout de mieux cerner les stratégies de ces protagonistes au-delà des discours officiels diffusés. La technique de l'entretien semi-dirigé a été préférée à celle de l'entretien directif, puisqu'il ne s'agissait pas de restreindre le discours des répondants à des questions prédéterminées et fixes, mais de favoriser des échanges qui permettaient de dévoiler les cadres de référence des acteurs, l'importance relative qu'ils accordaient à divers enjeux (en ne soulevant pas telle question et en discutant longuement sur une autre) et les relations qu'ils établissaient entre différents problèmes, actions publiques et intervenants du secteur (Hammer et Wildavsky, 1993: 79-80).

Les entretiens ont été réalisés en personne au Québec et en France à l'échelle nationale et infranationale auprès principalement de fonctionnaires des administrations agricoles et environnementales, d'élus et de chargés de mission d'organisations professionnelles agricoles et de groupes environnementalistes, ainsi qu'auprès d'agents de différentes collectivités territoriales (centre local de développement, municipalité régionale de comté, conseil régional, conseil départemental, communautés de communes, etc.). Nous avons à la fois sélectionné pour les entretiens certains groupes spécifiques (par exemple les principales associations environnementalistes) et contacté de façon plus aléatoire d'autres organisations (par exemple, nous n'avons rencontré que quelques conseils départementaux dans les deux régions françaises étudiées et non l'ensemble des conseils). Les personnes interrogées ont généralement été choisies suite à l'analyse préliminaire de nos sources écrites (par exemple selon la fonction occupée établie à partir des organigrammes des organisations ou des comptes-rendus des réunions de la commission régionale agro-environnementale en France, les porte-parole cités dans les articles de presse, etc.). Certains interlocuteurs nous ont également suggéré des personnes qui leur paraissaient susceptibles de nous intéresser que nous avons contactées par la suite. Des guides d'entretien semi-dirigé ont été préparés préalablement et quoiqu'ils aient changé selon le type d'acteur interviewé, une copie générique se trouve en annexe afin d'illustrer le type de questions

posées. La liste des acteurs interrogés et le protocole des entretiens sont également fournis dans cette annexe.

Afin de préserver l'anonymat des personnes que nous avons interrogées, nous les identifions dans cette thèse selon la fonction générique qu'elles occupent sous une forme masculine (par exemple, agent, élu, ancien haut fonctionnaire, etc.). Pour la même raison, dans le cas de la France, nous indiquons seulement la région où l'entretien a été conduit et non la ville en particulier (à l'exception de Paris), tandis qu'au Québec nous mentionnons la ville (Québec ou Montréal). Dans les chapitres qui suivent, lorsque nous citons des extraits provenant d'articles de presse ou d'entretiens, nous précisons la source en note de bas de page afin que celle-ci soit immédiatement accessible. Les renvois à la littérature grise et scientifique fonctionnent sous le système d'auteur-date.

Avant de présenter les résultats de nos recherches, le chapitre suivant dresse un portrait du contexte politique de la France et du Québec dans lesquels ils s'insèrent. Le mode de régulation de l'action publique qui les caractérise, la configuration des politiques agricoles qui y est institutionnalisée et le modèle privilégié par l'État pour prendre en charge les enjeux environnementaux y sont abordés, de façon à établir les bases de notre analyse comparée avant de procéder à l'étude empirique et à la démonstration de la validité de nos hypothèses de recherche dans les quatre chapitres qui suivent.



## **Chapitre 2 – Le contexte politique et l'action publique agroenvironnementale du Québec et de la France**

L'évolution de la politique agroenvironnementale au Québec et en France s'insère dans le contexte international plus vaste qui affecte la conduite de l'action publique depuis les années 1980-1990, caractérisé à la fois par un mouvement de mondialisation croissant, la montée en force des référentiels du management public et du développement durable, ainsi qu'une réflexion générale sur le rôle de l'État marquée par une crise des finances publiques et un polycentrisme accru des sociétés (d'une part vertical par les dynamiques d'internationalisation, d'européanisation et de régionalisation; d'autre part horizontal par la multiplication des acteurs participants aux décisions publiques).

Ces pressions similaires font effet sur l'ensemble des États, mais ces derniers y réagissent différemment selon le contexte politique et la tradition de régulation qui les caractérisent (Eymeri-Douzans, 2008; Facal et Bernier, 2008; Mazouz et Tremblay, 2006). À cet effet, ce chapitre vise d'abord à présenter les contextes politiques du Québec et de la France, en soulignant leurs nombreuses ressemblances, de même que les différences qui les distinguent (partie I). Puis, un portrait de l'évolution de la politique agroenvironnementale au Québec et en France et des instruments particuliers qui la concrétisent est dressé (partie II). Ce panorama d'ensemble nous permet ainsi d'établir les fondements sur lesquels nous construirons ensuite notre démonstration empirique comparée.

### **I. Contexte politique du Québec et de la France**

Dans le cadre de cette thèse, trois dimensions politiques qui caractérisent nos deux cas d'étude apparaissent importantes à cerner : le mode de gouvernance général de l'action publique (section 1), le mode de régulation traditionnel des politiques agricoles (section 2) et le *modus operandi* des pouvoirs publics dans leur prise en charge des enjeux environnementaux (section 3).

Le tableau 2.1 spécifie les éléments qui seront abordés dans les pages qui suivent pour chacune de ces trois dimensions :

**Tableau 2.1 – Les dimensions substantielles du contexte politique**

| <b>Dimensions politiques</b>                                    |   |
|---|---|
| <b>Mode de gouvernance général de l'action publique</b>         | Rôle de l'État dans le développement social, politique et économique<br>Rapport établi entre l'État et les acteurs de la société civile<br>Influence du référentiel du management public sur le mode d'action publique  |
| <b>Mode de régulation traditionnel des politiques agricoles</b> | Répartition des compétences sur l'agriculture au sein du système politique (Québec/Canada ; France/UE)<br>Principale scène de construction des politiques agricoles<br>Rapport établi entre l'État et la profession agricole<br>Modèle agricole promu par les politiques publiques<br>Changements observés depuis les années 1990           |
| <b>Prise en charge des enjeux environnementaux par l'État</b>   | Répartition des compétences sur l'environnement au sein du système politique (Québec/Canada ; France/UE)<br>Positionnement de l'administration environnementale dans le jeu politique<br>Rapport établi entre l'État et les groupes environnementalistes<br>Influence du référentiel du développement durable sur le mode d'action publique |

## **1. Un mode de régulation de l'action publique semblable en France et au Québec**

Au Québec comme en France, la conduite de l'action publique se caractérise par un rôle fort et assumé de l'État, une administration publique importante et active et une tradition de concertation implantée dans plusieurs secteurs entre les pouvoirs publics et certains réseaux corporatistes. Nous verrons dans cette section que ces caractéristiques jouent dans nos deux cas d'étude une fonction de médiation importante dans les processus d'intégration du référentiel du management public dans la gouvernance québécoise et française.



### ***1.1 Un État fort qui met en œuvre des politiques interventionnistes en concertation avec certains réseaux corporatistes***

Les modèles français et québécois d'action publique sont souvent associés à l'étatisme ou au dirigisme (Clark, 2002; 2004; Cole et Jones, 2005; Lacroix et Zaccaï, 2010; Rouillard *et al.*, 2008a). Leur mode de gouvernance repose sur une figure étatique généralement perçue comme légitime<sup>12</sup>, des processus décisionnels centralisés et une approche interventionniste appuyée par une vaste administration publique qui régule et prend part à plusieurs secteurs d'activité de la société. Conformément aux postulats du néo-institutionnalisme historique (Hall et Taylor, 1996), cette configuration politique est fortement ancrée dans ces deux sociétés puisqu'elle résulte de leur trajectoire historique respective et véhicule une culture et des valeurs propres à chacune de ces nations.

Si le caractère centralisateur de l'État français était déjà présent sous le régime monarchique, les origines de son système administratif contemporain remontent à l'époque napoléonienne, où l'appareil étatique a été considéré comme une force qui incarnerait le pouvoir et la légitimité de l'État français et l'intérêt général de la nation dans son ensemble (Stevens, 1996, cité dans Cole et Jones, 2005). Cela s'est concrétisé par le développement d'une administration publique centralisée et hiérarchique présente dans un vaste éventail d'activités socio-économiques. L'administration française se caractérise également par une organisation dominée par certaines élites administratives, appelées les « grands corps de l'État » et sélectionnées habituellement selon le système compétitif des « grandes écoles ». Leur autorité se fonde soit sur leur expertise technique (les grands corps techniques, provenant majoritairement de l'École Polytechnique, tels que le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées et le corps des ingénieurs des Mines), soit sur leur positionnement au cœur des institutions stratégiques de l'État (les grands corps administratifs, souvent recrutés à l'École nationale d'administration et qui évoluent au sein notamment du Conseil d'État, de l'Inspection générale des Finances et de la Cour des comptes) (Cole et Jones, 2005:

---

<sup>12</sup> Cette perception est discutable et sujette à des variations, mais elle peut être illustrée par le fait que, généralement, les protestations des populations québécoise et française s'élèvent lorsque l'État tente de se retirer d'un secteur ou de réduire ses interventions et non lorsqu'il cherche à intervenir davantage dans la société ou l'économie.

569). Il est généralement admis que l'expertise de ces élites administratives et leur poids dans la conduite de l'action publique génèrent une résistance élevée du système politique français aux changements idéologiques et institutionnels (Whiteside *et al.*, 2010: 451).

Nonobstant sa réputation dirigiste, l'État français n'est pas que centralisé. Un double mouvement de déconcentration et de décentralisation caractérise le fonctionnement du système politique français, particulièrement depuis les années 1980 avec l'adoption de législation à cet effet. Brièvement, la déconcentration consiste essentiellement en la présence d'un préfet, dépositaire de l'autorité de l'État dans chaque département de la République<sup>13</sup>, ainsi qu'en l'organisation de l'administration en services déconcentrés dans chaque région et département. Dans le cas de l'agriculture par exemple, les services déconcentrés de l'État responsables sont, à l'échelle régionale, les Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) et à l'échelle départementale, les Directions départementales des territoires (DDT) et, le cas échéant, de la mer (DDTM).

Pour ce qui est de la décentralisation, l'État français a attribué des compétences propres aux collectivités territoriales que sont les conseils régionaux et les conseils départementaux (appelés avant 2013 conseils généraux), conseils qui disposent d'une certaine autonomie financière et qui sont composées de conseillers élus pour un mandat de six ans, à partir desquels est formé un exécutif local. Les responsabilités de ces collectivités sont variées, par exemple la formation professionnelle est confiée à l'échelon politique régional et l'action sociale à l'échelon départemental. Les collectivités territoriales s'impliquent également de façon croissante dans les politiques agricoles, particulièrement par le biais du deuxième pilier de la politique commune agricole européenne (PAC) qui encourage l'activation des pouvoirs locaux sur les questions agricoles et de développement rural. Les départements interviennent notamment dans le financement d'infrastructures rurales (remembrement et hydraulique), tandis que les régions offrent différentes mesures favorisant l'installation des jeunes agriculteurs, la modernisation et la mise aux normes des bâtiments, l'achat de matériel, etc. (Fouilleux, 2008: 121-122). Les régions françaises ne

---

<sup>13</sup> Il existe également des préfets de région, garants de la cohérence de l'action de l'État dans la région, qui sont en fait les préfets des départements dans lesquels se situe le chef-lieu de leurs régions respectives.

cessent d'ailleurs d'augmenter leur sphère d'influence dans les politiques agricoles : depuis 2007, elles sont associées à l'élaboration des volets régionaux de la programmation rurale française de la PAC, par laquelle elles peuvent cofinancer des mesures (Trouvé et Berriet-Sollic, 2012: 10), et en 2014 elles ont obtenu de l'État français l'autorité de gestion sur le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Ce double mouvement de déconcentration et de décentralisation a en outre pris une nouvelle ampleur en 2010 avec l'entrée en vigueur de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) et la promulgation de la loi de réforme des collectivités territoriales (Kada, 2012). Dans ce contexte, considérer la France sans nuance comme un pays strictement unitaire et centralisé serait une erreur, qui risquerait de masquer les dynamiques polycentriques qui s'y déroulent.

Quant au modèle québécois d'action publique, il est marqué selon Facal et Bernier (2008: 503), d'une culture politique « qui valorise, depuis les années 1960, un État fort, interventionniste, protecteur, qui incarne l'intérêt national et le bien commun ». Il est généralement admis que le mode de gouvernance québécois, caractérisé comme en France par le rôle central de l'État dans la société et une administration publique développée et active, est étroitement lié à l'héritage de la Révolution tranquille des années 1960-1970. Ces deux décennies ont vu l'émergence d'un véritable État moderne porteur d'une vision sociale-démocrate et interventionniste. Cette approche s'est révélée être un moteur de développement des plus efficaces pour l'émancipation de la population en général et francophone en particulier, tant aux niveaux social et culturel (démocratisation du système éducatif, accessibilité accrue aux soins de santé, renforcement de la protection et de la diffusion de la langue française, etc.) qu'économique (nationalisation de l'hydroélectricité, création de sociétés d'État d'envergure telle que la Caisse de dépôt et placement du Québec) (Rouillard *et al.*, 2008a: 13-21). La Révolution tranquille marque également « le passage vers un État de droit, État laïc, soutenu par une fonction publique bureaucratique, professionnelle, à l'abri du patronage et de la partisanerie » (Fortier, 2010: 805). En regard de ces importantes réalisations collectives, la population québécoise conserve un attachement pour un État fort et actif appuyé sur une administration publique développée.

Cette importance commune qu'occupent l'État et son appareil administratif au Québec et en France ne signifie pas pour autant que leur mode de gouvernance soit unilatéral et de type *top-down*. À l'opposé, la France et le Québec partagent une tradition de concertation reposant sur des processus de négociation entre l'État et certains réseaux corporatistes, habituellement organisés par secteurs d'activités économiques (Facal et Bernier, 2008; Hassenteufel, 1990; Muller et Saez, 1985; Rouillard *et al.*, 2008a). Selon Szarka (2003: 95-96), le modèle français d'action publique se distingue ainsi par le « dualisme » de sa gouvernance, qui apparaît d'une part centralisée et unilatérale à l'étape de la formulation des politiques, et qui d'autre part s'avère négociée selon un mode de négociation corporatiste à l'étape de l'implantation des politiques. Pour lui,

the French state maintained the appearances of a top-down policy mode, whilst in reality negotiating content and compliance with policy targets. The consensus that emerges from the negotiation process is best understood as a bilateral, meso-corporatist deal between government officials and sectoral representatives (rather than unilateral imposition or a multilateral agreement including civil society participation) (Szarka, 2003: 95-96).

Du côté québécois, la tradition de concertation corporatiste remonterait selon certains aux années 1920-1930, alors que l'Église catholique prônait une doctrine de corporatisme social (Lévesque and Ninacs, cités dans Clark, 2004: 599). La Révolution tranquille a clairement institutionnalisé ces pratiques de négociation, en instaurant une régulation de style social-démocrate qui repose sur la présence combinée d'une classe d'affaires francophone affirmée, d'un vaste secteur public et d'un mouvement syndical fort et indépendant (Clark, 2002: 792) et sur un modèle de gouvernance en concertation avec les secteurs communautaire, celui des affaires et le mouvement syndical (Fortier, 2010: 805).

Il faut cependant préciser que, en France comme au Québec, tous les groupes provenant de la société civile ne sont pas égaux face à l'État. En effet, l'État n'accepte de partager ses prérogatives d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique qu'avec certains acteurs spécifiques, principalement des groupes de nature économique ou de producteurs. Ces derniers possèdent des ressources généralement importantes et se présentent « comme des interlocuteurs des pouvoirs publics pour ce qui est du développement et de l'implantation des politiques publiques » (Facal et Bernier, 2008: 503), offrant en retour à

l'État l'adhésion de leurs membres aux décisions prises (Benoit, 2012; Cawson, 1985; 1986; Schmitter, 1979; 1985). Cette relation privilégiée établie entre l'État et le groupe corporatiste se produit donc au détriment des autres intérêts en présence, par des mécanismes tels que le contrôle sélectif par l'État des participants admis à l'élaboration des politiques (Muller et Saez, 1985), l'exclusion explicite de certains groupes (Granados et Knoke, 2005) ou par le caractère informel et secret des processus politiques, ce afin d'éviter autant que possible les pressions extérieures à l'arrangement corporatiste (Schmitter, 1985). Comme le souligne Szarka (2003: 95-96), cela a pour effet de nuire à la participation des administrations et des groupes œuvrant sur des enjeux transversaux, non productive ou en émergence, comme c'est le cas pour le secteur environnemental.

### ***1.2 Le management public à la québécoise et à la française : des réformes de type néo-étatiques et gestionnaires***

Le Québec et la France partagent également des ressemblances dans leur appropriation respective des préceptes promus par le référentiel du management public et dans le type de réformes administratives mises en place sur leur territoire depuis les années 1990. À ce propos, s'il est indéniable qu'il existe dans l'ensemble des pays de l'OCDE une certaine convergence idéologique quant aux préoccupations d'assainissement des finances publiques et aux impératifs de performance, d'efficacité, d'amélioration des services aux citoyens et d'imputabilité (Timsit, 2004), il est dorénavant généralement admis que cette dynamique de réforme est peut-être mondiale, « mais que les stratégies de son élaboration et de sa mise en œuvre sont empreintes de spécificités nationales » (Mazouz *et al.*, 2005: 405). Autrement dit, quoique les « logiques managériales [soient] globales », on observe un phénomène d'« acclimatation » de leur implantation selon les spécificités politiques nationales (Eymeri-Douzans, 2008: 71-72). À travers ce processus de « domestication » du management public, les États en choisissent seulement les aspects qui correspondent à leur contexte institutionnel spécifique, aspects qui sont à nouveau l'objet d'une médiation selon les différents secteurs d'action publique où ils s'appliquent (Cole et Jones, 2005: 584-585; Mazouz et Tremblay, 2006: 263).

À la lumière de son analyse comparée de différentes réformes administratives menées sous l'égide du management public en Grande-Bretagne, en France, au Canada et dans trois provinces canadiennes (Alberta, Ontario et Québec), Clark (2002: 772) distingue deux types de changement managérial des services publics : l'un d'inspiration néolibérale qui véhicule une critique du rôle de l'État, comme cela a été le cas en Grande-Bretagne, au Canada, en Alberta et en Ontario; l'autre qui s'inscrit dans une logique néo-étatique où l'idée est de s'inspirer des méthodes de gestion du secteur privé pour améliorer l'efficacité de l'appareil étatique, sans toutefois remettre en question son rôle global, comme la France et le Québec l'exemplifient. Cette catégorisation fait d'ailleurs écho à la distinction opérée par Jobert (1994) entre néo-libéralisme doctrinaire et néo-libéralisme gestionnaire. Le Québec et la France se distingueraient par un pragmatisme gestionnaire qui cherche à « moderniser » ou à « renouveler » les services publics, mais de façon à actualiser leur pertinence et leur efficacité au 21<sup>e</sup> siècle et non dans une logique d'amoindrissement du rôle de l'État (Clark, 2000: 36; Mazouz et Tremblay, 2006: 263).

Cela ne signifie pas que le management public n'ait pas d'influence sur les deux cas étudiés. Au contraire, plusieurs réformes ou volontés de réforme ont puisé directement leur inspiration dans les préceptes promus par ce référentiel, surtout à partir des années 1990 au Québec comme en France (Bezes, 2009; Rouillard *et al.*, 2008a).

Combinant à la fois rhétorique de réduction des dépenses publiques et d'amélioration des services publics aux citoyens, la modernisation de l'État français et québécois passe par l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience de leur administration publique, en instaurant des indicateurs de suivi et de performance et une culture de réévaluation continue des organismes publics. Une reconfiguration de l'appareil administratif s'observe sous plusieurs aspects : des instances obtiennent la responsabilité explicite de réformer l'État<sup>14</sup>,

---

<sup>14</sup> Au Québec, cette responsabilité revient au Conseil du Trésor, qui est un « organe de l'exécutif québécois qui conseille le gouvernement au regard de la gestion des ressources budgétaires, humaines, matérielles et informationnelles de l'État » (Fortier, 2010: 807). En France, on observe plutôt une succession des instances responsables de la modernisation de l'État : Commissariat à la Réforme de l'État (1995-1998), Délégation interministérielle à la réforme de l'État (1998-2002), « elle-même fragmentée en trois agences de modernisation (2002-2005) et une direction de la réforme budgétaire (2003-2005) » (Bezes et Padis, 2008: 78), Direction générale de la modernisation de l'État sous l'égide du ministère du Budget, des Comptes

des processus de réexamen continu des politiques publiques sont mis en place<sup>15</sup> et une réorganisation du fonctionnement de l'État a lieu par la fusion de différents organismes en un seul<sup>16</sup> et par la création de guichets uniques et d'agences<sup>17</sup>, arguant une meilleure efficacité dans la livraison des services au public par ces nouvelles structures.

Outre ces changements organisationnels, une culture managériale est aussi instillée dans le secteur public québécois et français. L'adoption en 2000 au Québec de la *Loi sur l'administration publique* et en 2001 en France de la *Loi organique relative aux lois de finances* constitue à cet effet un incitatif institutionnel puissant pour faire passer l'État d'une logique de moyens à une culture de gestion axée sur les résultats. Ces cadres législatifs placent la performance au cœur de la planification des activités des différents organismes publics en exigeant d'eux des plans stratégiques qui établissent des objectifs détaillés et des indicateurs chiffrés qui permettront de mesurer l'atteinte des résultats et de favoriser l'imputabilité et la reddition de comptes de l'administration publique (Mazouz *et al.*, 2005: 413; Rouillard *et al.*, 2008a: 34-35; Sinnassamy, 2008: 125). Enfin, tant en France qu'au Québec, les objectifs de diminution des dépenses publiques passent par une stratégie d'attrition des effectifs de la fonction publique, c'est-à-dire une réduction progressive des employés en raison des départs volontaires et à la retraite<sup>18</sup>.

Ces réformes managériales au Québec et en France demeurent toutefois plus pragmatiques qu'idéologiques, en se fondant sur un argumentaire articulé autour des thèmes de la modernisation ou du renouveau des administrations publiques (Clark, 2002: 786) et sur des

---

publics et de la Fonction publique (2005-2012) et finalement, création en 2012 du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, placé cette fois-ci sous l'autorité directe du premier ministre, ce qui illustre l'importance de la réforme de l'État comme priorité à l'agenda politique.

<sup>15</sup> Révision générale des politiques publiques en France en 2007-2008 et Groupe de travail au Québec sur l'examen des organismes gouvernementaux en 1997, 2004-2005, 2005-2006 et 2006-2007.

<sup>16</sup> Par exemple en France la fusion en 2007 des deux énormes administrations fiscales, la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique, en un seul organisme, la Direction générale des finances publiques et la fusion en 2009 entre l'Agence nationale pour l'emploi et le réseau des Assedic (Eymeri-Douzans, 2008: 71).

<sup>17</sup> Par exemple au Québec la création en 2004 de l'Agence des services partagés, de Services Québec et de l'Agence des partenariats public-privé (devenue Infrastructure Québec en 2009) (Fortier, 2010: 810-811).

<sup>18</sup> La Révision générale des politiques publiques de 2007 prévoit ainsi le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans la fonction publique de l'État, tandis qu'au Québec la période de 1997-1998 voit une diminution de l'ordre de 20 % des effectifs réguliers de la fonction publique (Fortier, 2010: 806-807).



objectifs d'amélioration de la prestation et de l'efficacité des services publics et de rapprochement entre les citoyens et l'État (Cole et Jones, 2005: 584-585). Plus encore, le courant de managérialisation ne remet pas en question le mode de gouvernance traditionnellement utilisé au Québec et en France, mais s'opère à travers lui. Plus précisément, Bezes (2008) observe en France un phénomène de « technocratisation » et d'« étatisation » de l'expertise quant aux enseignements du nouveau management public. Diverses communautés de hauts fonctionnaires français, issus souvent des grands corps et appuyés par des cabinets-conseils, se sont approprié ces savoirs dans le but affiché « de tirer les conséquences des transformations qui affectent le système administratif et de produire une expertise globale permettant d'adapter les structures de l'État au nouveau contexte » (Bezes et Padis, 2008: 77). Certaines « recettes » promues par le référentiel de management public « sont devenues légitimes dans la culture administrative française parce qu'elles ont fait l'objet d'une "traduction" et d'une articulation aux référents historiques de l'État administratif français par le biais de membres de la haute fonction publique » (Bezes et Padis, 2008: 78).

Pour ce qui est du Québec, tous les gouvernements des différents partis politiques qui ont occupé le pouvoir, même ceux aux penchants plus néolibéraux, ont conclu que le mode de gouvernance traditionnel québécois « convenai[t] au Québec, notamment en raison de sa situation particulière en Amérique du Nord » (Rouillard *et al.*, 2008a: 39, voir aussi Facal et Bernier, 2008: 495). Certains principes du management public ont été intégrés à la conduite de l'action publique québécoise, mais « dans le respect d'une culture politique et d'un agencement des rapports économiques et sociaux qui font une large place à l'État et aux acteurs collectifs » (Mazouz *et al.*, 2005: 409). La concertation avec les réseaux corporatistes est demeurée, le rôle de moteur du développement collectif qu'occupe l'État québécois depuis la Révolution tranquille n'a pas fait l'objet d'une révision en profondeur et les divers discours réformateurs ont clairement statué que l'État continuera d'occuper ce rôle stratégique (Clark, 2004: 502; Mazouz *et al.*, 2005: 410-411).



## **2. Configuration des processus politiques agricoles**

L'action publique agricole s'inscrit tout à fait dans le mode de gouvernance traditionnel du Québec et de la France : il s'agit d'un secteur où l'État est particulièrement actif et l'agriculture est souvent évoquée comme exemple type de la gestion de style corporatiste ou néo-corporatiste (Benoit, 2012; Halpin, 2005c; Jobert et Muller, 1987; Muller, 1984).

### ***2.1 La formulation de l'action publique agricole entre deux ordres de gouvernements***

Au Québec comme en France, la formulation des politiques agricoles constitue une compétence partagée entre deux échelles de pouvoir (fédéral/provincial et Union européenne/État membre). Les scènes québécoise et française demeurent les principaux lieux de mobilisation de la profession agricole, qui les préfèrent aux échelles fédérale et européenne (Fouilleux, 2003; Morisset et Couture, 2010). Le rôle que joue l'Union européenne sur les politiques agricoles françaises est cependant beaucoup plus structurant que ne peut l'être l'influence du Canada sur les interventions québécoises. En effet, la politique agricole commune (PAC) européenne est nettement plus intégrée et contraignante pour ses États membres que ne l'est le Cadre stratégique agricole canadien.

Au Canada, si la constitution de 1867 indique que l'agriculture est une compétence partagée entre le palier fédéral et les provinces, on assiste en pratique à travers le pays à un morcellement plutôt qu'à une intégration des interventions publiques en agriculture, qui diffèrent plus ou moins d'une province à l'autre. Comme le Canada se caractérise par un clivage géographique très net des types de production agricole que l'on y retrouve, cela fait en sorte que les décideurs publics fédéraux sont confrontés à une variété de problèmes spécifiques régionaux. Cela compliquerait selon Skogstad (1987: 8) l'élaboration de politiques et programmes pancanadiens qui s'appliqueraient de manière similaire à l'ensemble des provinces. Cette complexité est en outre renforcée par le fait que la division régionale des types de production va de pair avec des visions très différenciées de la commercialisation des produits agricoles. D'un côté l'on retrouve l'Ontario et le Québec,

dont les productions majeures sont celles du lait, des œufs et de la volaille, qui sont produits sous un système de quotas (gestion de l'offre) et vendus presque exclusivement sur le marché intérieur. De l'autre se trouvent les provinces des prairies canadiennes, qui se spécialisent quant à elles dans la production de grains, de céréales et de bétail, dont une part importante est destinée aux marchés d'exportation (Skogstad, 2005). Cette disparité entre les productions dépendantes de l'exportation et celles tributaires des mesures protectionnistes ajoute considérablement à la difficulté d'adoption d'orientations politiques et de dispositifs d'action publique communs à l'ensemble du pays. L'interventionnisme du fédéral en agriculture oscille donc dans le temps, selon les crises qui s'y produisent et la saillance politique des enjeux agricoles (Skogstad, 1987: 158).

C'est cette limitation des politiques agricoles fédérales au plus petit dénominateur commun convenu entre les différentes provinces (habituellement la question de la stabilité et de la croissance des revenus des agriculteurs) (Skogstad, 2008a), qui a contribué selon Montpetit (2002: 7) au développement d'administrations agricoles provinciales actives, et ce afin de mettre en œuvre à l'échelle provinciale des mesures plus robustes et moins diluées que celles résultant des négociations interprovinciales. Le degré d'interventionnisme des provinces dans les politiques agricoles varie cependant grandement, et le Québec figure dans le peloton des provinces les plus actives en la matière. Les différences de soutien public qui en résultent entre les diverses provinces font en sorte que certaines interventions du fédéral visent à atténuer ces disparités par la mise en place de programmes complémentaires, tels que dans le cas des programmes de soutien aux revenus agricoles (Holland, 2007: 48-49; Schmitz, 2008: 378-380; Schmitz et Schure, 2008: 367-369). Néanmoins, une certaine tradition s'est établie au cours des dernières années dans laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux se rencontrent sporadiquement pour convenir des grandes lignes directrices qui orienteront les politiques agricoles canadiennes pour une période quinquennale. C'est dans cette lignée que s'inscrivent l'élaboration du *Cadre stratégique Cultivons l'avenir* première mouture (2008-2013) et deuxième mouture (2013-2018). Bien que l'ensemble des provinces adhère à ces orientations globales, elles demeurent ensuite entièrement libres de mettre en place leurs propres programmes pour les concrétiser. Le cofinancement qu'y apportera le fédéral est négocié selon une approche

bilatérale fédéral/provincial plutôt que multilatérale. Les politiques publiques agricoles diffèrent donc d'une province à l'autre.

La situation est toute autre en Europe, où dès la signature du Traité de Rome en 1957 l'agriculture s'est retrouvée au cœur des négociations de la Communauté économique européenne (CEE), qui ont abouti en 1962 à l'adoption de la PAC (Kroll, 2002). Cet intérêt européen pour l'agriculture ne s'est pas démenti avec la transformation de la CEE en l'Union européenne (UE) en 1992 et son élargissement successif à de nombreux États membres. En effet, l'agriculture constitue l'un des secteurs économiques où l'action publique européenne est la plus intégrée et harmonisée (Garzon, 2006: 16) et représente le poste de dépense budgétaire le plus élevé de l'UE, où près de 45 % du budget total européen est absorbé (Schmitz et Schure, 2008: 368). Les rondes de négociation pour chacune des moutures de la PAC (la dernière ayant mené à l'élaboration d'une politique en vigueur pour la période 2014-2020) sont foncièrement multilatérales et impliquent à la fois l'ensemble des gouvernements des États membres par le biais du Conseil européen, le Parlement européen et la Commission européenne<sup>19</sup>. Cette négociation multilatérale qui réunit à la fois les autorités européennes et celles de chacun des 28 États membres diffère fondamentalement de l'approche canadienne privilégiant des échanges bilatéraux.

Malgré cette influence européenne prononcée, la PAC n'est pas à proprement parler selon Delorme (2004a: 24-25), « une politique “commune” de rang supérieur aux politiques nationales. Il faut plutôt l'analyser comme une “communauté de politiques” qui fournit aux États membres un certain nombre d'instruments d'intervention avec le mode d'emploi à respecter ». Ainsi, si les grandes orientations politiques y sont négociées et entérinées<sup>20</sup>, les gouvernements nationaux conservent une marge de manœuvre en vue de les adapter aux

---

<sup>19</sup> La Commission européenne est responsable d'élaborer une proposition de travail à partir de laquelle les négociations sur la PAC débutent. Le conseil agriculture, instance spécialisée du Conseil européen qui réunit les ministres de l'Agriculture de tous les États membres de l'UE, détient le pouvoir de décision sur la proposition finale qui sera retenue. Le Parlement européen joue un rôle plus limité, quoique depuis 2009 en vertu du Traité de Lisbonne il détienne dorénavant une fonction d'examen approfondi des travaux de la Commission sur la PAC (Fouilleux, 2013a: 311).

<sup>20</sup> Pour en savoir plus sur le fonctionnement concret des négociations de la PAC et sur le rôle respectif qu'y jouent le Conseil européen et la Commission européenne, voir Fouilleux (2003) et Garzon (2006).

spécificités de leurs secteurs agricoles respectifs (Kroll, 2002). Si cette marge de manœuvre varie, elle tend globalement à s'accroître de plus en plus (Fouilleux, 2013a).

À l'instar du Canada et de plusieurs autres pays industrialisés, la PAC poursuit des objectifs d'augmentation de la productivité agricole, de croissance du revenu agricole et de stabilisation des marchés (Garzon, 2006: 22). Ces orientations se sont longtemps traduites principalement par l'entremise de l'instrument des prix garantis, qui assurait aux agriculteurs un prix minimum pour leurs produits, la différence entre le prix du marché et le prix garanti étant comblée par le budget de la PAC. Cette mesure s'accompagnait conséquemment de protection aux frontières européennes pour les produits provenant des pays étrangers et par des subventions aux exportations des produits européens (le marché communautaire étant régulièrement saturé). Cela a mené à une explosion des dépenses agricoles et à une montée des critiques à l'endroit de la PAC, des attaques d'ailleurs exacerbées par la tenue des négociations commerciales du cycle de l'Uruguay (1986-1994).

Les réformes de la PAC qui se sont succédé depuis tendent à répondre à cette double problématique (sur le contenu des réformes de la PAC et les négociations qui y ont menées, voir Fouilleux, 2013a: 313-319). Les réformes de 1992, de 1999 et de 2003 ont chacune procédé à une diminution des prix garantis, compensée par un soutien dit découplé du marché, les aides directes au revenu des agriculteurs (réunies depuis 2003 sous un seul dispositif, le droit à paiement unique, calculé par exploitation agricole selon un historique de déclaration et indépendamment de sa production). En outre, la réforme de 1999 avait scindé la PAC en deux piliers, le premier relatif aux marchés et revenus agricoles (les aides économiques) et le deuxième concernant le développement rural, dans lequel est inclus l'agroenvironnement. La réforme de 2003 a obligé les États membres à procéder à une modulation de leur budget agricole, c'est-à-dire à transférer des sommes du premier au deuxième pilier. Cette exigence de modulation s'est accrue lors du bilan de santé de la PAC en 2008. Selon Fouilleux (2013a: 319), les promoteurs des réformes de 1992, 1999 et 2003 se sont fortement appuyés sur les négociations internationales du GATT puis de l'OMC pour faire valoir la nécessité de modifier substantiellement la PAC, tout en poursuivant leur propre agenda réformateur. Les volontés de changement de la Commission européenne ont

d'ailleurs créé des frictions avec la France, dont la principale organisation agricole s'est farouchement opposée au démantèlement progressif depuis 1992 des prix garantis et au processus de découplage des aides publiques qui s'en est suivi (Fouilleux, 2013a: 312).

Les négociations internationales concernant l'agriculture ont également eu un impact sur les politiques agricoles canadiennes, mais qui s'est assez peu fait sentir au Québec. Dans un double contexte de réduction des dépenses publiques fédérales et de pressions exercées par le référentiel de libéralisation agricole, le Canada a amené dans les années 1990 de profonds changements à ses programmes, que l'on pense à l'abolition en 1995 des subventions aux exportations de grains et de lait industriel (Skogstad, 2008b), à l'arrêt des subventions aux transports ferroviaires des grains de l'Ouest (Josling, 2002) et à la conversion des limites d'importations des produits sous gestion de l'offre à des tarifs à l'importation (qui peuvent être quantifiés et donc sur lesquels des négociations ultérieures de réduction peuvent être entreprises) (Skogstad, 1998a). D'ailleurs, les pressions s'exercent dorénavant essentiellement sur le programme de gestion de l'offre, afin qu'une part plus importante de produits étrangers soit tolérée sur le marché intérieur (c'est le cas de l'Accord économique et commercial global convenu entre le Canada et l'Union européenne en 2013). Si le Québec s'oppose à tout changement quant à la gestion de l'offre (puisque'il abrite une proportion importante des productions sous quota), il demeure que ces pressions n'ont jusqu'à présent pas eu de répercussion directe sur les programmes de soutien agricole québécois, en premier lieu l'Assurance stabilisation des revenus agricoles.

Nos deux cas d'étude diffèrent donc quelque peu quant à l'influence des négociations internationales et de l'autorité publique supérieure sur les changements apportés au sein de l'action publique agricole nationale. Au moment d'écrire ces lignes en 2015, cette distinction tend d'ailleurs peut-être à s'estomper, tandis que l'Union des producteurs agricoles du Québec milite activement auprès du gouvernement canadien afin qu'il ne cède pas aux pressions favorables au démantèlement du système de gestion de l'offre (quota) qui se font entendre dans le cadre des négociations de l'accord de partenariat transpacifique.

## ***2.2 Une alliance entre l'État et la profession agricole au service d'une politique encourageant un modèle agricole productiviste***

L'évolution historique de l'action publique en agriculture au Québec et en France est semblable sur plusieurs points. La configuration des processus politiques est marquée dans les deux cas par une tradition de gestion corporatiste où l'État gouverne ce secteur en partenariat avec une organisation professionnelle agricole prédominante, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) en France et l'Union des producteurs agricoles (UPA) au Québec (Ansaloni, 2012; Benoit, 2012). Cette gestion a mené depuis les années 1950-1960 à des décisions publiques « favorisant une certaine catégorie d'agriculteurs et en évinçant une autre » (Royer, 2004: 93) par l'adoption de politiques encourageant un modèle de développement spécialisé et productiviste<sup>21</sup>.

Les politiques agricoles québécoises contemporaines ont été mises en place à partir des années 1950. En 1955, la Commission Héon (créée pour examiner les solutions politiques possibles face à la crise agricole qui sévissait alors) rend son rapport qui dépeint l'agriculture « comme un secteur économique invité, à l'instar des autres, à prendre part au projet de modernisation et de développement national » (Morisset et Couture, 2010: 137). L'opérationnalisation de cette vision passait par une transformation radicale du secteur, en l'orientant vers la professionnalisation et la spécialisation et en encourageant explicitement les agriculteurs non productifs à quitter la profession. En échange de son appui à la diminution drastique du nombre d'exploitants, l'Union des cultivateurs catholiques (qui s'est laïcisée en 1972 pour devenir l'UPA) « exigera de la part de l'État le soutien devant assurer le développement promis et particulièrement celui des revenus pour ses membres » (Morisset et Couture, 2010: 137). Un partenariat de gouvernance corporatiste s'établit

---

<sup>21</sup> Rappelons que le productivisme agricole « renvoie à un ensemble de procédés techniques, de dispositifs organisationnels et de croyances engageant des acteurs autour de l'exigence d'accroissement et d'intensification de la production » et dont l'esprit initial « renferme trois dimensions principales : la croyance dans les bienfaits du progrès scientifique et technique; la certitude que l'agriculture est une affaire de professionnels et de spécialistes; et celle que sa mission première est de nourrir la population mondiale tout en générant des profits pour les acteurs du secteur » (Fouilleux et Goulet, 2012: 131-132).

progressivement entre l'État québécois et l'UPA<sup>22</sup> afin de poursuivre un double objectif d'augmentation de la productivité et des revenus agricoles.

Dans ce contexte, les quatre principaux piliers<sup>23</sup> de la politique agricole québécoise ont été mis en place entre 1956 et 1979 et en constituent encore aujourd'hui les fondements. Il s'agit de la mise en marché collective<sup>24</sup> (à partir de 1956), de la gestion de l'offre dans les productions du lait, des œufs et de la volaille (à partir de 1965), de l'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA, 1975) et de la *Loi sur la protection du territoire agricole*<sup>25</sup> (1978). De ces quatre interventions, seule l'ASRA implique des transferts de sommes publiques vers les producteurs agricoles, qui eux aussi contribuent aux fonds de l'ASRA à la hauteur d'environ le tiers du budget, le deux tiers restant étant assumé par l'État. Ce dispositif représente d'ailleurs le principal poste de dépenses publiques en agriculture. Pendant l'année financière 2010-2011, sur des dépenses de transfert en agriculture (c'est-à-dire excluant les dépenses de salaire, de fonctionnement et d'immobilisation) totalisant 862,1 millions de dollars canadiens, 404 millions sont allés à l'ASRA (tandis que les agriculteurs couverts par l'ASRA y ont contribué à la hauteur de 214 millions de dollars) (FADQ, 2011 : 23; MAPAQ, 2011 b : 23).

La gestion des programmes financiers publics en agriculture au Québec est un exemple qui témoigne de l'influence considérable de l'UPA. En 2001, à la demande de l'UPA, le gouvernement a accepté de centraliser l'administration de plusieurs programmes de soutien agricole au sein d'un seul organisme parapublic, la Financière agricole du Québec (FADQ), véritable bras financier du secteur. L'UPA y joue un rôle majeur : jusqu'en 2008, cinq des

---

<sup>22</sup> Non sans heurts, comme le rappellent Morisset et Couture, 2010 : chapitre 3.

<sup>23</sup> À ne pas confondre avec les deux piliers de la Politique agricole commune européenne. Il s'agit en fait de lois et de programmes qui, par leur importance et signification cruciales pour les producteurs agricoles québécois, sont reconnus dans le langage courant comme des « piliers ».

<sup>24</sup> Il est estimé « que 85 % des recettes agricoles québécoises proviennent des ventes réalisées sous ce régime » (Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 2008: 76)

<sup>25</sup> L'article premier de la Loi affirme qu'elle a pour objet « d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement ». Site Internet du Gouvernement du Québec, [en ligne] [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P\\_41\\_1/P41\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_41_1/P41_1.html) (page consultée le 22 novembre 2014).



onze membres du conseil d'administration sont nommés sous recommandation de l'UPA, qui a aussi un droit de regard sur la nomination du président-directeur général de cette entité (Kesteman et al., 2004). Plus encore, de 2001 à 2008, le président de l'UPA a occupé la présidence du conseil d'administration de la FADQ. Cette pratique a cependant pris fin en 2008 avec la mise en vigueur à la FADQ de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, qui impose aux 24 sociétés d'État québécoises de former des conseils d'administration dont au moins les deux tiers des membres, incluant le président, doivent se qualifier comme « indépendants » à l'endroit de l'organisation (Tremblay *et al.*, 2012: 1). Cela a eu pour effet de faire passer de onze à quinze membres le conseil d'administration de la FADQ, « dont huit, incluant le président du conseil, se qualifient comme administrateurs indépendants » (FADQ, 2009b : 3), ce qui ne respecte toujours pas la disposition des deux tiers d'indépendants exigée par la Loi. L'influence de l'UPA sur cette institution demeure donc tout de même majeure.

Des deux partis politiques qui ont occupé le pouvoir au Québec depuis 1970, il est généralement admis que l'UPA partage une convergence d'intérêt plus immédiate avec le Parti québécois (PQ) qu'avec le Parti libéral du Québec (PLQ) (sur les rapports entre l'UPA et les partis politiques, voir Morisset et Couture, 2010: chapitre 1). Lors de son premier passage au pouvoir (1976-1985), le PQ a promu l'agriculture à travers un projet d'autosuffisance alimentaire et a mis en place la *Loi sur la protection du territoire agricole*, chère à l'UPA. La vision de l'agriculture défendue par Jean Garon, ministre péquiste de l'Agriculture de 1976 à 1985, et celle portée par Lucien Bouchard, premier ministre du Québec de 1996 à 2001, convergent avec les positions de l'UPA et ont contribué à la tradition de collaboration établie entre cette dernière et le PQ. Si c'est le PLQ qui a octroyé à l'UPA son statut d'interlocuteur unique du monde agricole, ce parti est aussi associé à des penchants pro-libéralisation des marchés et généralement favorable à une réduction de l'interventionnisme étatique. Quoi qu'il en soit, lorsqu'une commission publique indépendante recommande en 2008 de mettre fin à la représentation professionnelle unique



en agriculture, la réaction des deux partis a été aussi unanime que rapide : « mettre fin à ce monopole syndical est impensable<sup>26</sup> ».

En France, les politiques agricoles contemporaines sont héritières des lois d'orientation agricole françaises de 1960 et 1962, qui ont « constitué le socle législatif sur lequel ont reposé les orientations de la politique agricole nationale pendant près de trente ans » (Kroll, 2002: 30). Comme dans le cas du Québec, ces deux lois ont encouragé la spécialisation des exploitants et le départ des agriculteurs jugés non productifs et ce, afin d'entreprendre la professionnalisation et la modernisation du secteur agricole (Bruneau, 2013: 14-15; Colson, 2008: 108). Comme au Québec également, ces années marquent la mise en place d'une gestion corporatiste des politiques agricoles établie entre l'État et la FNSEA (Kroll, 2002).

Cet accord corporatiste visant la hausse de la production et des revenus agricoles a d'ailleurs été relayé avec succès par les pouvoirs publics français dans le cadre élargi de la gouvernance de l'agriculture au sein de l'Europe. En effet, la création de la PAC en 1962 est intervenue à l'issue d'un compromis franco-allemand qui « s'inspirait largement de la régulation de la production agricole progressivement mise en place en France au cours des années 1950. Les prix des produits de base étaient fixés indépendamment des prix mondiaux » (Gervais, 2008: 102). Depuis, malgré la création du deuxième pilier du développement rural en 1999, les réformes successives de la PAC des années 1990 et 2000 ont échoué à s'extirper du référentiel productiviste défendu par les élites agricoles françaises. En effet, le premier pilier de la PAC constitue toujours la vaste majorité des dépenses publiques en agriculture en France. En 2011, sur un budget dédié à l'agriculture et aux territoires ruraux s'élevant à 16 milliards d'euros (dont 61 % provient de l'UE), 10 milliards ont été attribués à ce premier pilier, principalement par l'entremise des paiements uniques (Ministère de l'Agriculture, 2013a : 1).

---

<sup>26</sup> Bourgault-Côté, Guillaume. « L'audace des recommandations en surprend plusieurs », *Le Devoir*, 13 février 2008 : A3. Voir aussi Beauchemin, Malorie. « L'UPA n'est pas menacée », *La Presse*, 14 février 2008 : A13.

La gouvernance de l'agriculture en France se fonde sur un « appareil d'encadrement » composé d'un ensemble d'institutions privées et semi-publiques<sup>27</sup> qui « joue un rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les agriculteurs et bénéficie en contrepartie de vastes prérogatives dans la gestion du secteur, ce qu'on désigne souvent comme cogestion » (Hobeika, 2013: 54). Or, les dirigeants de ces diverses institutions sont généralement issus de FNSEA, l'organisation professionnelle dominante en France depuis sa création en 1946 (Hobeika, 2013: 54). Cette influence de la FNSEA dans le processus de formation et de sélection des dirigeants des diverses institutions formant l'appareil d'encadrement agricole en France témoigne de sa force organisationnelle.

S'il existe d'autres syndicats agricoles<sup>28</sup>, la tradition de gestion corporatiste repose sur une concertation entre l'État français et le tandem FNSEA et Jeunes agriculteurs<sup>29</sup> (JA). Malgré des tensions organisationnelles internes plus ou moins fortes, notamment entre céréaliers et éleveurs et entre branches par produits et fédérations territoriales (Hobeika, 2013: 55), la coalition FNSEA-JA a généralement réussi à demeurer unie « autour de la vision d'une "agriculture de production", tournée vers la satisfaction des besoins alimentaires de la France, voire de l'Europe et du monde » (Ansaloni, 2013a: 67). Cette vision s'est d'ailleurs institutionnalisée dans les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 qui préconisaient la modernisation de l'agriculture en France, un projet porté par les JA qui ont agi comme médiateur sectoriel en convainquant le gouvernement de la pertinence de l'implantation du modèle productiviste agricole (Jobert et Muller, 1987; Muller, 1984).

L'âge d'or de cette « alliance politico syndicale, quasi hégémonique » survient selon plusieurs dans les années 1970-1980 (Vercherand *et al.*, 2012: 21). À ce moment, « aux consultations et avis que l'État pouvait demander à l'une ou l'autre des quatre grandes

---

<sup>27</sup> Hobeika (2013: 54) intègre à cet ensemble le Crédit agricole, les coopératives, la Mutualité sociale agricole, les chambres d'agriculture, les assurances mutuelles agricoles, ainsi que les instituts de conseil technique et les centres de gestion.

<sup>28</sup> Les deux principaux syndicats agricoles sont la Confédération paysanne et la Coordination rurale.

<sup>29</sup> Le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) est créé en 1954 et prend le nom de Jeunes agriculteurs en 2002. Il regroupe les agriculteurs de moins de 35 ans et se rattache à la FNSEA en 1956, formant sa « branche jeunesse ». Des tensions entre les deux organisations ont toujours existé, mais cette coalition demeure encore aujourd'hui. Pour en savoir plus, voir Cordellier (2008).

organisations (APCA, CNMCCA<sup>30</sup>, FNSEA, JA) pour élaborer une décision ou gérer, succède une concertation permanente avec les organisations réunies et désignées désormais comme *la profession* » (Bruneau, 2013: 14-15). La convergence des intérêts entre la FNSEA-JA et l'État français est alors très forte, particulièrement lors du passage de Jacques Chirac à la tête du ministère de l'Agriculture (1972 à 1974), puis au poste de premier ministre (1974 à 1976) (Bruneau, 2013: 14-15; Vercherand *et al.*, 2012: 19).

Cette cogestion se serait un peu amoindrie avec l'arrivée au pouvoir en 1981 des socialistes, qui reconnaissent le pluralisme syndical en agriculture. L'enjeu est majeur : les élections professionnelles qui ont lieu tous les six ans déterminent qui aura le contrôle des chambres d'agriculture, ces établissements publics fondés par l'État français dans les années 1920 afin de constituer auprès des pouvoirs publics une voie d'accès privilégiée pour les intérêts du monde agricole (Brives, 2008: 209-210). L'organisation remportant les suffrages bénéficie non seulement du statut d'interlocuteur de l'État en vertu du Code rural (Ansaloni, 2013a: 67), mais en plus se retrouve à la tête d'un réseau de 110 établissements publics présents dans chaque département et région, qui emploie plus de 8 000 salariés et qui cumulait en 2013 un budget total de 716 millions d'euros<sup>31</sup>.

La reconnaissance du pluralisme syndical n'a toutefois pas modifié la dominance du couple FNSEA-JA, qui a systématiquement remporté la majorité absolue des suffrages aux six scrutins qui se sont déroulés entre 1983 et 2013, récoltant entre 52 % et 62 % des votes, loin devant leur principal rival la Confédération paysanne, dont les appuis ont oscillé entre 18 % et 27 % à travers les ans (Cordellier, 2013: 10; Le Guen et Cordellier, 2009: 19). Outre les Chambres d'agriculture, les élus de la FNSEA-JA « siègent également, de l'échelon local au niveau national, dans toutes les instances décisionnelles des organisations chargées d'un domaine particulier » concernant le secteur agricole (Bruneau, 2013: 17). La force de l'organisation se mesure aussi dans son contrôle sur la presse spécialisée agricole,

---

<sup>30</sup> L'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture) et la CNMCCA (Confédération Nationale de la mutualité du Crédit et de la Coopération Agricole) font partie de « l'appareil d'encadrement » de la gouvernance agricole et leurs dirigeants sont la plupart du temps directement liés à la FNSEA (Hobeika, 2013: 54).

<sup>31</sup> Site Internet, Chambres d'agriculture, section « Notre réseau », [En ligne] <http://www.chambres-agriculture.fr/grands-contextes/chambres-dagriculture/notre-reseau/>, page consultée le 31 mars 2015.

la FNSEA et ses groupes associés possédant en 2013 les deux tiers des titres et les deux agences de presse du secteur (Bruneau, 2013: 23).

Au Québec comme en France, l'essor du modèle productiviste agricole depuis les années 1950-1960 va ainsi de pair avec la montée en puissance de la FNSEA-JA et de l'UPA dans l'action publique agricole. Cette tradition de gestion corporatiste, si elle a pu varier selon les conjonctures et les partis au pouvoir, demeure toujours bien établie au 21<sup>e</sup> siècle.

### ***2.3 Une configuration politique en évolution depuis les années 1990***

Le mode de régulation interventionniste et corporatiste de l'agriculture a certes traversé les décennies, mais fait face depuis les années 1990 à de nombreuses pressions poussant à des changements de l'action publique agricole. Au Québec comme en France, on observe des transformations dans cette configuration politique traditionnelle, notamment par la tenue de débats intersectoriels où l'accès pour les acteurs non agricoles est moins restreint (Ansaloni, 2012; Ansaloni et Fouilleux, 2008; Benoit, 2010).

Dans les deux cas, cette ouverture relative des processus politiques s'est produite par l'insertion croissante de l'agriculture dans des débats plus larges concernant l'environnement, la ruralité, l'alimentation et la santé publique. En considérant l'agriculture non plus comme un secteur strictement agronomique et économique, mais comme une activité intégrée à un territoire, une communauté et un écosystème, le thème de l'agriculture apparaît de moins en moins comme l'objet des seuls agriculteurs; des acteurs non agricoles trouvent ainsi une légitimité à y prendre parole. Du début des années 1990 jusqu'à nos jours, une multitude de groupes s'est activée dans l'action publique agricole tandis qu'ils y étaient jusqu'alors peu ou pas présents, tels que des administrations et des associations environnementales, des organisations de défense des consommateurs, des groupes de santé publique, des collectivités territoriales, etc. (Ansaloni, 2013a: 63-64; Boinon *et al.*, 2008: 8-16; Morisset et Couture, 2010: 186-214).

Cette dynamique commune d'ouverture de la configuration politique agricole diffère cependant quant aux espaces de concertation où sont admis les acteurs non agricoles. Au Québec, l'ouverture des processus politiques intervient plutôt en amont des décisions, c'est-à-dire par l'entremise de commissions parlementaires, de consultations publiques et de groupes de travail qui visent à élaborer les grandes orientations stratégiques sur les politiques à venir en agriculture. La prise de décision et la mise en œuvre des politiques demeurent encore généralement l'apanage de l'administration agricole et de l'UPA.

En France, on note plutôt le contraire. À l'exception du Grenelle de l'environnement en 2007 où plusieurs acteurs de différents horizons ont été conviés à une même table pour établir des objectifs politiques dans divers domaines (entre autres l'agriculture), l'ouverture des processus politiques agricoles est surtout survenue lors de la mise en œuvre à l'échelle nationale et territoriale des différents dispositifs agroenvironnementaux qui se sont succédé depuis les années 1990 (Busca, 2003: 2-3). Des opérations locales agro-environnementales de 1993 à 1999, aux contrats territoriaux d'exploitation mis en œuvre de 1999 à 2002 jusqu'aux mesures agroenvironnementales territorialisées implantées en 2007, les différentes déclinaisons des mesures agroenvironnementales (MAE) implantées en France au cours des deux dernières décennies ont régulièrement préconisé une mise en œuvre concertée entre acteurs diversifiés du territoire (administrations et organisations agricoles, administrations et associations environnementales, groupes de consommateurs, parcs naturels, collectivités locales, etc.) (Boinon *et al.*, 2008; Gassiat et Zahm, 2013).

Interrogeant les changements que cette ouverture et cette intersectorialité des processus politiques agricoles peuvent engendrer quant à la tradition de gestion corporatiste de l'agriculture et à l'évolution de l'action publique agroenvironnementale, cette configuration politique évolutive sera au cœur de notre thèse.

### **3. Entre verdissement des discours et institutionnalisation réelle : la prise en charge de l'environnement au Québec et en France**

Comme ailleurs dans le monde, les enjeux d'environnement et de développement durable ont pris de l'importance dans les débats publics au Québec et en France. Entre rhétorique de verdissement et institutionnalisation politique véritable, les gouvernements des deux États balancent et les pressions supranationales qu'ils subissent diffèrent.

#### ***3.1 Pressions européennes et canadiennes différenciées sur les enjeux environnementaux et agroenvironnementaux***

Le Canada et l'Union européenne (UE) jouent un rôle différent dans la formulation des politiques environnementales québécoises et françaises. En général, l'UE constitue un facteur de pression sur l'avancement de la régulation environnementale française<sup>32</sup>, tandis que les pressions canadiennes en la matière incitent davantage à la marginalisation des exigences environnementales qu'à leur renforcement.

L'intérêt des autorités de l'UE pour l'environnement s'est manifesté dès les années 1970 (par exemple avec l'adoption de la directive oiseaux en 1979) et a continué de croître depuis, notamment avec l'ambition européenne d'être un leader en matière de lutte contre les changements climatiques. Parmi les États membres, la France est souvent perçue en situation de rattrapage vis-à-vis la régulation environnementale communautaire en raison de sa lenteur à transposer les directives européennes dans sa législation nationale et à les appliquer réellement (Whiteside *et al.*, 2010: 454-455). La France s'est d'ailleurs souvent retrouvée en situation de manquement face aux autorités européennes, qui lui ont imposé des sanctions financières pour son inexécution des directives nitrates, eaux usées urbaines, habitats et oiseaux (OCDE, 2005b : 136). Même les engagements pris en grande pompe lors du Grenelle de l'environnement en 2007 représentent pour la plupart une mise en

---

<sup>32</sup> Il s'agit d'une tendance générale qui n'est pas sans exception. Par exemple, sur le sujet des organismes génétiquement modifiés (OGM), la Commission européenne affiche un parti pris favorable, tandis que le gouvernement français (et la profession agricole) s'y opposent.

conformité avec les textes européens (Lacroix et Zaccaï, 2010: 222). Le facteur d'eupéanisation pèse donc fortement sur la politique environnementale française : en 2010, il était estimé qu'environ 70 % de la législation française en la matière était d'origine européenne (Lacroix et Zaccaï, 2010: 212).

Au Canada, les autorités fédérales ont mis en place dès le début des années 1970 un appareil réglementaire environnemental considérable, qui est resté en place jusqu'au 21<sup>e</sup> siècle malgré le tournant néolibéral enregistré à partir des années 1980 (MacNeil, 2013: 174). La réputation du Canada en matière environnementale a toutefois radicalement changé : le pays est maintenant considéré comme un cancre de la lutte contre les changements climatiques avec une augmentation de ses émissions de gaz à effet de serre de 26 % entre 1990 et 2007, supérieure à celle enregistrée aux États-Unis et chez les autres pays développés signataires du protocole de Kyoto (Biro, 2010: 303). Deux principaux facteurs expliquent ce retournement majeur observé depuis les années 2000. À contre-courant de la transition vers une économie post-industrielle mise en marche depuis les années 1950, l'économie canadienne a opéré un retour dans la dernière décennie vers l'extraction et la faible transformation de ressources primaires, en premier lieu les ressources minières et énergétiques telles que les hydrocarbures et les gaz bitumineux. Cette « régression structurelle » de l'économie canadienne (Stanford, 2008), alourdie en outre par le déclin de l'industrie automobile et manufacturière depuis la crise financière de 2008, a de lourds impacts environnementaux sur la qualité de l'eau, la déforestation, la biodiversité et la production de gaz à effet de serre (Biro, 2010: 308; Stanford, 2008: 15).

L'accession au pouvoir du Parti conservateur du Canada (PCC) en 2003, sous un règne d'abord minoritaire (2003-2011), puis depuis 2011 à 2015 majoritaire, a encouragé ce phénomène. Fervent défenseur de l'industrie énergétique, le PCC a réduit fondamentalement les lois environnementales fédérales afin de faciliter l'extraction des ressources naturelles (MacNeil, 2013: 176). En 2012, le gouvernement conservateur a adopté un imposant projet de loi intitulé *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, dont la moitié des 425 pages était consacrée à redessiner l'encadrement

environnemental au Canada<sup>33</sup>. Ces changements amènent MacNeil à affirmer que la politique fédérale est entrée dans une ère antienvironnementale (2013: 178). Dans ce contexte, le Québec se différencie au sein de la fédération, par exemple avec sa politique énergétique appuyée sur l'hydro-électricité et son marché du carbone lancé en partenariat avec la Californie en 2014<sup>34</sup>.

Cette différence entre la France et le Québec quant à l'influence respective de l'Union européenne et du Canada est aussi observable en ce qui concerne les politiques agroenvironnementales. En effet, l'émergence à l'ordre du jour politique français des préoccupations environnementales dans les politiques agricoles s'est jouée par le biais de la PAC. La réforme de 1992 a obligé les États membres à utiliser des mesures agroenvironnementales (MAE) qui octroient des paiements directs aux agriculteurs selon certains critères devant favoriser leur performance environnementale. L'importance de l'agroenvironnement a depuis crû à chacune des réformes de la PAC, notamment avec la création du pilier « développement rural » en 1999, dont les MAE constituent l'un des axes principaux. Ainsi, pour la programmation de la PAC 2007-2013, le budget total (incluant le financement de l'UE et des États membres) du pilier du développement rural s'élevait à 148,5 milliards d'euros, dont 34,9 milliards (23,6 %) étaient destinés aux MAE (Uthes et Matzdorf, 2013: 251). Si le budget de la PAC demeure encore aujourd'hui largement axé sur les politiques de marché et de revenu agricoles (environ 80 % des dépenses), les réformes successives des vingt dernières années ont fait de plus en plus de place aux questions environnementales (Ansaloni, 2013b). Bien que les États membres (ou leurs régions selon les pays) jouissent d'une grande latitude pour définir leur programme agroenvironnemental (Ansaloni, 2013a: 49), les pressions européennes pour un respect des directives communautaires sont élevées et forcent les États à progresser quant au bilan

---

<sup>33</sup> Cette loi structurante a modifié notamment la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi sur les espèces en péril*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi sur la protection de la navigation*. En substance, cette loi a entre autres supprimé toutes les exigences relatives aux évaluations environnementales sur les projets dits « mineurs » ou ceux qui sont proposés, approuvés ou réglementés par le gouvernement fédéral (donc en théorie, n'importe lesquels), a limité le droit à la participation des citoyens aux consultations publiques sur ces projets et a éliminé l'instance fédérale responsable du suivi des engagements relatifs au protocole de Kyoto (MacNeil, 2013: 175-177).

<sup>34</sup> Site Internet du Ministère du Développement durable et de l'Environnement du Québec, section « Le marché du carbone », [en ligne], <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/index.asp>, page consultée le 1<sup>er</sup> avril 2015.



environnemental de leur secteur agricole. La Cour de justice européenne a ainsi réprimandé la France à plusieurs reprises sur ses manquements, dans le secteur agricole, à la directive nitrates et à la directive oiseaux, ce qui a obligé le gouvernement à apporter des ajustements à sa mise en œuvre des textes communautaires (OCDE, 2008c : 332-334).

L'influence du Canada sur la politique agroenvironnementale du Québec est plus évasive. Bien que dès 1989 le gouvernement canadien identifiait la viabilité environnementale comme l'un des buts de sa politique agricole et que depuis chacune des politiques-cadres a renouvelé cet objectif (en 1994, 2003, 2007 et l'actuel programme 2013-2018) (Skogstad, 2011), la place qu'y occupent les enjeux environnementaux reste mitigée (Benoit *et al.*, 2013). Les mesures agroenvironnementales incluses dans le Cadre stratégique agricole sont peu contraignantes et ciblent principalement l'assistance technique, la vulgarisation, la recherche et les activités de démonstration aux agriculteurs, ainsi que le soutien financier ponctuel pour l'acquisition d'équipements et d'infrastructures plus performants d'un point de vue environnemental (OCDE, 2008b : 269; Skogstad, 2011). Ce choix de dispositifs apparaît cohérent avec la problématisation politique des enjeux agroenvironnementaux qui ont historiquement été perçus, au Canada comme au Québec, comme devant être résolus par la production et l'application des recherches scientifiques et pallier par des instruments incitatifs et volontaires (Montpetit, 2002: 11). Il n'existe donc pas de réelles tensions entre les gouvernements canadien et québécois quant à l'élaboration des politiques agroenvironnementales. Les modalités précises du cofinancement de ces politiques sont établies par une négociation bilatérale menée entre l'administration agricole fédérale et chacune des provinces, permettant ainsi une flexibilité des versements selon les objectifs provinciaux. La politique agricole canadienne met cependant de plus en plus l'accent sur l'environnement et le gouvernement fédéral a consacré 700 millions de dollars aux mesures agroenvironnementales pendant l'exercice 2004-2008 (OCDE, 2008b : 269).

La variable du facteur d'eupéanisation qui pèse sur la France dans l'évolution de son action publique agroenvironnementale et qui la distingue sur ce point du Québec sera donc à prendre en compte dans notre analyse.

### ***3.2 Une action publique pour la durabilité toujours conduite selon une approche sectorielle et économique***

L'institutionnalisation des préoccupations de développement durable dans le système politique français et québécois est indéniable, mais leur intégration réelle aux politiques publiques, notamment agricoles, est moins établie.

En France, l'adoption de la *Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement*, dite Loi Barnier en 1995, l'élaboration d'une Stratégie nationale de développement durable en 2002-2003, l'adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution en 2005 et la réforme en 2008 du Conseil Économique et Social pour y intégrer le thème de l'environnement attestent de l'institutionnalisation croissante du référentiel de développement durable au système politique français (Boinon *et al.*, 2008: 13-14; Lacroix et Zaccaï, 2010: 209-210; Whiteside *et al.*, 2010: 458-459). Au Québec, au Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) qui existe depuis 1978 et qui a permis de développer dans la province « une culture de l'enquête et de la consultation publique fortement associée à la pratique de l'évaluation environnementale » (Gauthier et Simard, 2011: 40), se sont ajoutés en 2006 la *Loi sur le développement durable* et le nouveau poste de Commissaire au développement durable, relevant directement du Vérificateur général du Québec (VGQ) et qui a pour tâche principale de vérifier la démarche gouvernementale de développement durable et de faire des recommandations pour son amélioration (MDDEP, 2006 : 7).

Cette montée en force du développement durable dans les débats publics comme dans les institutions politiques laisse croire à une convergence croissante des enjeux économiques et environnementaux, mais « le degré d'intégration de la sphère environnementale dans la sphère économique est largement controversé » (Lacroix et Zaccaï, 2010: 209-210). Comme le souligne Lascoumes (2011: 300), « le déplacement de l'Environnement vers le Développement durable se traduit par une large imposition de catégories économiques », ce que seconde le premier titulaire du poste de Commissaire au développement durable au

Québec qui juge que l'État et son appareil administratif ont toujours des « œillères cognitives » qui situent le développement économique et les questions budgétaires comme prioritaires sur les autres aspects du développement dit durable (Mead, 2014).

Le positionnement du ministère de l'Environnement au sein du gouvernement est évidemment tributaire de cette prédominance de l'économie sur l'environnement. Dans un contexte où l'appareil administratif est habituellement structuré et segmenté autour de secteurs à vocation économique (par exemple l'agriculture, les transports, l'industrie, etc.), chaque ministère a tendance à agir comme un défenseur des groupes professionnels qui relèvent de sa sphère politique (Carter, 2007: 182). Dans ce contexte, le ministère de l'Environnement partage davantage des relations de confrontation plutôt que de collaboration avec les autres administrations et apparaît souvent désavantagé face aux ministères à vocation économique. En plus de devoir développer avec des ressources moindres une expertise multisectorielle pour asseoir sa légitimité, il est fréquent que la mise en œuvre des politiques environnementales soit confiée aux ministères sectoriels, reconnus comme plus au fait de leurs terrains d'intervention, ce qui conduit par ailleurs souvent à un déficit d'implantation (Carter, 2007: 181).

Cette tendance générale observée par Carter (2007) s'applique particulièrement au cas québécois et français où, en accord avec leur tradition nationale de gouvernance de style corporatiste, les publics cibles des politiques environnementales détiennent souvent une influence considérable sur les processus d'implantation (Szarka, 2003: 95-96), d'autant plus que les interventions environnementales y sont souvent fondées sur la base de l'autorégulation et le volontariat (Cawson, 1986: 38). C'est le cas du secteur agricole au Québec et en France, où l'administration et les organisations agricoles font habituellement front commun dans l'élaboration de l'action publique agroenvironnementale face à une administration environnementale qui a une position relativement faible au sein du gouvernement et qui peine à faire avancer son agenda dans le monde agricole (Ansaloni, 2012; Berny, 1999; Berny *et al.*, 2009; McCauley, 2008).

Enfin, le Québec et la France se rejoignent aussi quant aux difficultés rencontrées par les groupes d'intérêt environnementalistes pour s'imposer dans le secteur politique agricole (Ansaloni, 2012; Berny, 1999; Berny *et al.*, 2009; McCauley, 2008). En France, les associations environnementalistes sont généralement perçues comme faibles et en situation de manque chronique de ressources (Whiteside *et al.*, 2010: 451). Berny (2009: 373) note leur fragmentation structurelle, en ce sens que les organisations nationales sont souvent des fédérations comptant plusieurs groupes locaux, mais finalement relativement peu de membres individuels et mobilisés. Au Québec, les principales associations environnementalistes comptent sur une équipe de quelques professionnels, mais sont confrontées à la nécessité de devoir choisir sur quel enjeu travailler, à défaut d'avoir les ressources nécessaires pour pouvoir assurer un suivi sur un temps long de plusieurs secteurs à la fois. Dans les deux cas, les rapports entre associations environnementalistes, organisations agricoles et pouvoirs publics sont inégaux : inégaux dans le rapport de force qui existe entre les deux groupes et l'État, inégaux dans les ressources dont chacun dispose, mais aussi inégaux dans le répertoire d'action mobilisé, les groupes environnementalistes oscillant entre participation ponctuelle et coups d'éclat médiatiques plutôt que collaboration continue. L'ouverture croissante des processus politiques agricoles relevée précédemment pourrait cependant changer cette situation.

En conclusion, ce portrait des contextes et systèmes politiques de la France et du Québec montre que ces deux cas possèdent de nombreuses caractéristiques communes, que ce soit quant à leur mode de gouvernance, la configuration de leurs politiques agricoles et leur prise en charge des enjeux environnementaux. Ces principales dimensions politiques sont d'ailleurs synthétisées dans le tableau 2.2 de la page suivante. Évidemment, des différences existent entre ces deux États et la dimension d'eupéanisation que vit la France est certainement celle à laquelle nous devons être la plus attentive dans cette thèse.

**Tableau 2.2 – Mode de gouvernance et caractéristiques de l’action publique agricole  
et environnementale au Québec et en France**

| <b>Dimensions</b>   | <b>Québec</b>   | <b>France</b>  |
|---|---|--|
| <b>Mode de gouvernance général de l’action publique</b>         |   |  |
| <b>Rôle de l’État</b>   | Interventionnisme développé et vaste administration publique  | Interventionnisme développé et vaste administration publique   |
| <b>Rapport État/société civile</b>                              | Tradition de concertation entre État et réseaux corporatistes établis   | Tradition de concertation entre État et réseaux corporatistes établis  |
| <b>Influence du référentiel du management public</b>            | Réforme managériale de type néo-étatique/pragmatisme gestionnaire   | Réforme managériale de type néo-étatique/pragmatisme gestionnaire  |
| <b>Mode de régulation traditionnel des politiques agricoles</b> |   |  |
| <b>Répartition des compétences</b>                              | Agriculture = compétence partagée fédéral/provincial<br>Rôle faible du Canada dans les politiques québécoises                       | Agriculture = compétence partagée Union européenne/État membre<br>Rôle fort de l’UE dans les politiques françaises   |
| <b>Principale scène politique agricole</b>                      | Échelle nationale et centralisée : Québec   | Échelle nationale et centralisée : France  |
| <b>Rapport État/profession agricole</b>                         | Tradition de gestion corporatiste et sectorielle avec l’UPA   | Tradition de gestion corporatiste et sectorielle avec la FNSEA   |
| <b>Modèle promu</b>   | Modèle agricole productiviste   | Modèle agricole productiviste  |
| <b>Changements observés depuis les années 1990</b>              | Importance croissante de l’agroenvironnement<br>Ouverture de certains processus à des acteurs non agricoles                         | Importance croissante de l’agroenvironnement<br>Ouverture de certains processus à des acteurs non agricoles<br>Territorialisation de certaines interventions |
| <b>Prise en charge des enjeux environnementaux par l’État</b>   |   |  |
| <b>Répartition des compétences</b>                              | Pressions faibles du Canada sur les politiques environnementales québécoises<br>Québec comme « élève modèle » par rapport au Canada | Pressions fortes de l’UE sur les politiques environnementales françaises<br>France « en rattrapage » vis-à-vis de l’UE                                       |
| <b>Positionnement de l’administration environnementale</b>      | Faible par rapport aux administrations économiques et sectorielles  | Faible par rapport aux administrations économiques et sectorielles   |
| <b>Rapport État/groupes environnementalistes</b>                | Difficultés des groupes à s’imposer comme interlocuteurs dans le secteur agricole   | Difficultés des groupes à s’imposer comme interlocuteurs dans le secteur agricole  |
| <b>Influence du référentiel du développement durable</b>        | Rhétorique forte, engagements faibles ou modérés<br>Institutionnalisation croissante du développement durable au système politique  | Rhétorique forte, engagements faibles ou modérés<br>Institutionnalisation croissante du développement durable au système politique                           |

## **II. Les instruments de l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France : caractéristiques et évolution**

Cette deuxième partie du chapitre 2 vise à présenter l'évolution générale observée dans l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France et à situer les principaux instruments agroenvironnementaux qui la concrétisent. Cette synthèse nous conduit à sélectionner des mesures agroenvironnementales (MAE) précises qui se trouveront au cœur de l'analyse empirique comparée des chapitres suivants.

### **1. Une gamme diversifiée d'instruments agroenvironnementaux**

Après plusieurs décennies de politiques d'aide au productivisme et à la spécialisation agricoles, les gouvernements français et québécois développent à partir des années 1990 des interventions agroenvironnementales qui prennent de l'expansion dans les années 2000 (en termes de budget, de superficies couvertes et d'agriculteurs mobilisés). Comme de nombreux pays (Vojtech, 2010), la politique agroenvironnementale de nos deux cas est constituée d'une gamme d'instruments diversifiés empruntant à la fois à une logique réglementaire, économique (incitative et dissuasive), de même que consultative et institutionnelle<sup>35</sup>. Le tableau 2.3 de la page suivante, sans prétendre à l'exhaustivité complète, présente les principaux outils agroenvironnementaux en vigueur en France et au Québec en 2013 catégorisés selon la typologie des instruments proposée par l'OCDE (Vojtech, 2010).

---

<sup>35</sup> Selon la typologie des instruments agroenvironnementaux proposée par l'OCDE (Vojtech, 2010: 42-43), cette dernière catégorie comprend les outils de recherche et de développement, l'assistance technique et la vulgarisation, ainsi que l'étiquetage, les normes et la certification.

**Tableau 2.3 – Principaux instruments agroenvironnementaux en œuvre en 2013 au Québec et en France<sup>36</sup>**

| Type d'instruments                            | France  | Québec  |
|---|---|---|
| <b>Lois et règlements</b>                     | <i>Union européenne</i><br>Directive Oiseaux (1979)<br>Directive Nitrates (1991)<br>Directive Habitats (1992)<br>Directive-cadre sur l'eau (2000)<br>Règlement sur le développement rural (2005)<br>Directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (2009)<br><i>France</i><br>Programme de développement rural Hexagonal (PDRH) (2007)<br>Plusieurs arrêtés relatifs à la déclinaison nationale des directives européennes | Loi sur les pesticides (1993)<br>Règlement sur les exploitations agricoles (2002)<br>Politique nationale de l'eau (2002)<br>Code de gestion des pesticides (2003)<br>Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides (2007) |
| <b>Outils économiques incitatifs</b>          | Mesures agro-environnementales (MAE) : neuf dispositifs pour le PDRH 2007-2013, dont les principaux sont :<br>Prime Herbagère Agri-Environnementale (2003)<br>MAE territorialisées (MAET) (2007)  | Clubs-conseils en agroenvironnement (1998 <sup>37</sup> )<br>Programme Prime-Vert (1999)  |
| <b>Outil économique dissuasif</b>             | Écoconditionnalité (1999 <sup>38</sup> )  | Écoconditionnalité (2001 <sup>39</sup> )  |
| <b>Outils consultatifs et institutionnels</b> | Plan Écophyto (2008)<br>Certification environnementale des exploitations agricoles (2011)<br>Stratégie nationale pour la biodiversité (2011)  | Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (1998)<br>Plan d'accompagnement agroenvironnemental (2004)<br>Stratégie phytosanitaire québécoise en agriculture (2011)  |

<sup>36</sup> Les dates indiquées entre parenthèses renvoient à la date de création des instruments.

<sup>37</sup> Généralisation du programme à l'ensemble du Québec en 1998, à partir d'une expérience de dix projets-pilotes menés à partir de 1993.

<sup>38</sup> Le principe d'écoconditionnalité est introduit pour la première fois de manière optionnelle dans la PAC lors de la réforme de 1999. La réforme de 2003 la rend obligatoire pour l'ensemble des États membres et c'est à partir de 2005 que les agriculteurs bénéficiant de paiements directs de la PAC sont tenus de la respecter (Agence européenne pour l'environnement, 2005 : 38).

<sup>39</sup> Le principe d'écoconditionnalité est adopté en 2001, mais son application aux programmes de soutien financier agricoles est appliquée en deux temps, en 2004 et en 2011.

Au Québec comme en France, les pouvoirs publics recourent à plusieurs types d'instruments afin d'orienter les agriculteurs vers des pratiques plus respectueuses pour l'environnement ou, a minima, moins dommageables.

Ces interventions passent d'abord par l'adoption de lois et de règlements qui fixent un seuil minimal de directives environnementales qui doivent être obligatoirement respectées par les agriculteurs, ce qui correspond à une logique d'action publique traditionnelle de type *command and control*. Au Québec et en France, la réglementation a surtout visé la pollution des eaux causée par les nitrates provenant des déjections animales. Cet enjeu se trouve au cœur de la directive Nitrates (1991) et de la directive-cadre sur l'eau (2000), pour lesquelles la France a d'ailleurs été réprimandée à quelques reprises par l'Union européenne quant à la lenteur de leur application (OCDE, 2008c : 332-334). Au Québec, le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale de 1981, suivi du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole en 1997, qui a été remplacé en 2002 par le Règlement sur les exploitations agricoles (REA) se sont attachés à encadrer les pratiques de stockage et d'épandage du lisier animal.

En deçà de ce seuil réglementaire, le principe de pollueur-payeur s'applique en théorie, c'est-à-dire que les agriculteurs peuvent être sanctionnés pour la non-conformité de leurs pratiques. Cela se concrétise au Québec et en France par l'emploi du mécanisme d'écoconditionnalité, qui impose à l'agriculteur fautif la perte (habituellement partielle) d'autres aides publiques économiques auxquelles il aurait eu droit. L'écoconditionnalité peut n'exiger que le strict respect des différentes directives réglementaires, comme c'est le cas au Québec (Debailleul et Boutin, 2004), mais peut également imposer le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales comme c'est le cas dans l'Union européenne et donc en France<sup>40</sup> (Vojtech, 2010: 42).

---

<sup>40</sup> Dans l'UE, « dix-neuf textes de loi s'appliquant directement à l'exploitation dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, animale et végétale, et du bien-être des animaux ont été introduits, et les agriculteurs sont sanctionnés en cas de non-respect des règles (suppression partielle ou totale du soutien direct). Les bénéficiaires des paiements directs sont aussi tenus de maintenir toutes les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Ces conditions sont définies par les États membres et doivent inclure des normes concernant la protection des sols, le maintien des matières organiques du sol et de



À l'opposé du principe de pollueur-payeur, les pratiques agroenvironnementales considérées comme s'inscrivant au-delà du seuil réglementaire sont encouragées selon le principe de « *provider gets* », c'est-à-dire que les efforts agroenvironnementaux additionnels des agriculteurs sont récompensés par une compensation financière (Uthes et Matzdorf, 2013: 252). Ces paiements compensatoires ou incitatifs, appelés mesures agroenvironnementales (MAE) dans l'Union européenne, sont de plus en plus utilisés dans les pays de l'OCDE (Vojtech, 2010). Le Québec a récemment mis au cœur de sa politique agroenvironnementale cette logique d'action incitative lors de la réforme en 2013 des programmes Prime-Vert et des Clubs-conseils en agroenvironnement.

Les autorités publiques font aussi régulièrement appel à des aides ponctuelles pour aider les agriculteurs à se conformer aux nouvelles exigences réglementaires mises en place, par exemple par des subventions à l'achat de certains types d'équipements et d'installations désormais obligatoires. C'était le cas au Québec jusqu'en 2012 avec les programmes Prime-Vert et les Clubs-conseils en agroenvironnement, qui payaient en tout ou en partie la réalisation de plans de fertilisation et la mise aux normes des équipements de stockage et d'épandage des déjections animales, deux exigences du REA. En France, dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) offert de 1993 à 2009<sup>41</sup>, l'État a pris à sa charge « le coût des installations de stockage additionnelles que les nouvelles réglementations rendaient obligatoires » (Racapé, 2008: 243).

En somme, la France et le Québec ont fait appel à plusieurs logiques d'intervention et à divers instruments dans leur stratégie agroenvironnementale. L'influence de l'Union européenne sur l'action publique agricole française est manifeste, alors que la majorité des lois et règlements en la matière proviennent des autorités communautaires et que les mesures agroenvironnementales (MAE) et l'écoconditionnalité sont des dispositifs rendus

---

la structure des sols, la préservation des habitats et des paysages, y compris la protection des pâturages permanents, et la protection et la gestion de l'eau » (Vojtech, 2010: 42).

<sup>41</sup> Certains exploitants ont bénéficié de dérogation avec prorogation des délais de réalisation, mais en général les travaux réalisés dans le cadre du PMPOA devaient être achevés pour le 31 décembre 2009.

obligatoires dans le cadre de la PAC. Toutefois, l'eupéanisation n'explique ni ne détermine l'entière de la politique agroenvironnementale française, puisque les États membres conservent une marge de manœuvre dans l'application des dispositifs de la PAC. Par exemple, le socle réglementaire exigé dans le cadre de l'écoconditionnalité est le même pour tous les pays de l'UE, mais les bonnes conditions agricoles et environnementales qui y sont incluses sont édictées par chacun des États membres (Vojtech, 2010 : 42). De même, les États membres bénéficient d'une grande flexibilité dans la mise en œuvre des MAE sur leur territoire national, de façon à les adapter aux divers types d'agriculture qui coexistent en Europe (Ansaloni, 2013a: 49). Les choix de la France en matière agroenvironnementale ne peuvent donc être analysés que strictement sous l'angle de l'eupéanisation et notre thèse s'attachera à étudier les processus d'« acclimatation » et de « domestication » (Eymeri-Douzans, 2008) de l'agroenvironnement par les différents acteurs français.

## **2. Les instruments économiques incitatifs, des outils post État-dirigiste en croissance**

Parmi ces nombreux outils, les instruments économiques incitatifs de logique « *provider gets* » nous semblent les plus intéressants à analyser. D'abord, ce sont des instruments de plus en plus utilisés et les raisons expliquant cette tendance générale – également observable en France et au Québec – méritent d'être explorées.

Ensuite, ce type d'instruments témoigne des dynamiques plus vastes de reconfiguration de l'État et de renouvellement de l'action publique qui sont au cœur de notre thèse. La transition relevée au cours des dernières décennies du gouvernement vers la gouvernance s'est accompagnée d'une prédilection pour des instruments d'incitation et de concertation plutôt que des outils unilatéraux et contraignants (Lascoumes et Le Galès, 2004; Salamon, 2002). Cette évolution dans le choix des instruments s'observe également dans les politiques environnementales, quoiqu'il soit plus avéré de parler d'une coexistence de ces deux types d'outils plutôt que de la prédominance de l'un ou de l'autre (Halpern, 2011: 97; Halpern et Le Galès, 2011: 61-62; Lacroix et Zaccà, 2010: 230). Les politiques agroenvironnementales s'inscrivent aussi dans cette tendance au recours à des instruments

d'incitation et de concertation, que Busca (2003: 3) décrit comme un « modèle d'action publique post-bureaucratique », où « de meilleurs résultats sont attendus de l'adhésion volontaire, de l'autoréglementation, de la participation des destinataires, de l'apprentissage, autrement dit de la responsabilité des acteurs sociaux plutôt que d'une action réglementaire coercitive et contraignante des pouvoirs publics ».

Tout en demeurant attentifs à l'élaboration générale de l'action publique agroenvironnementale en France et au Québec, nous concentrerons pour ces raisons notre analyse sur des instruments précis de logique économique incitative.

### ***2.1 France – Une longue série de succession de différentes MAE, puis une stabilité depuis 2007***

Le développement de la politique agroenvironnementale française est étroitement lié à l'évolution de la politique commune agricole (PAC) de l'Union européenne. À partir de l'introduction en 1985 dans la PAC (via l'article 19 du règlement européen n° 797/85) de la possibilité pour les États membres d'utiliser des MAE et surtout avec l'obligation inscrite dans la réforme de la PAC de 1992 pour les États membres de proposer des MAE à leurs agriculteurs, ces outils économiques incitatifs ont pris de l'ampleur dans la politique agroenvironnementale française. Toutefois, comme l'illustre le tableau 2.4 de la page suivante, la déclinaison française des MAE est marquée par une grande instabilité, de multiples MAE s'étant succédé les unes aux autres depuis 1989 (voir troisième colonne).

Les MAE constituent des outils de contractualisation par lesquels les agriculteurs s'engagent volontairement à adopter des pratiques jugées particulièrement respectueuses de l'environnement en échange d'un paiement compensatoire (Valette *et al.*, 2012: 5). Les contrats sont d'une durée habituellement de cinq ans et les pratiques les plus souvent encouragées par les MAE sont « la réduction des intrants, le soutien à la transition vers l'agriculture biologique et la poursuite de celle-ci, la gestion visant la protection ou

l'amélioration de la diversité biologique et des paysages et le soutien au maintien et à l'augmentation du nombre de races rares de bétail et de cultures moins fréquentes<sup>42</sup> ».

**Tableau 2.4 – Évolution du cadre agroenvironnemental européen et de sa déclinaison en France**

| Période   | Cadre européen   | Déclinaison française des MAE                      |   |
|-----------|--|--|---|
| 1985-1992 | Article 19 du règlement européen n° 797/85<br>(possibilité pour les États membres d'utiliser des MAE)  | OGAF environnement (1989-1993)                     |   |
| 1993-1999 | Première réforme de la PAC – 1992<br>(obligation des États membres de proposer des MAE à leurs agriculteurs)   | OLAE<br>(1993-1999)<br>↓                           | <b>Dispositifs généralistes :</b><br>PMSEE<br>PDD   |
| 2000-2006 | Deuxième réforme de la PAC – Agenda 2000<br>(création du deuxième pilier « développement rural » et adoption du règlement de développement rural)<br>Réforme à mi-parcours – Luxembourg 2003<br>(modulation obligatoire de fonds du premier au deuxième pilier)<br>Adoption du règlement de développement rural II – 2005<br>(création du Fonds européen agricole pour le développement rural, FEADER) | CTE<br>(2000-2002)<br>↓<br>CAD<br>(2003-2006)<br>↓ | <b>Dispositifs généralistes :</b><br>PHAE,<br>Conversion au biologique,<br>Mesure tournesol,<br>Mesure rotationnelle                              |
| 2007-2013 | Première programmation sous l'égide du FEADER<br>Bilan de santé de la PAC – 2008<br>(poursuite du découplage des aides, de la modulation et renforcement de l'écoconditionnalité)  | MAET<br>(2007-2013)                                | <b>Huit dispositifs généralistes :</b><br>PHAE2, MAE rotationnelle 2,<br>Conversion ou maintien au biologique,<br>Protection races menacées, etc. |

Source : construit à partir de Gassiat et Zahm, 2013 : 86.

<sup>42</sup> Roussel, Florence. « Des progrès ont été réalisés pour intégrer l'environnement dans la politique agricole de l'UE », *Actu-Environnement*, 21 avril 2006 [en ligne] <http://www.actu-environnement.com/ae/news/1671.php4>, page consultée le 6 avril 2015.

Selon la Cour des comptes européenne (2011 : 12) deux catégories de MAE sont discernables (aussi identifiées dans la colonne « Déclinaison française des MAE » du tableau 2.4). Les premières sont des dispositifs dits généralistes qui répondent à une approche de base « large et superficielle », dont le niveau d'exigence est moyen, voire faible, mais qui a l'avantage de pouvoir rejoindre un grand nombre d'agriculteurs. Le cahier de charge de ces MAE généralistes (c'est-à-dire les exigences demandées pour avoir droit au paiement compensatoire) est le même pour tous les agriculteurs et elles sont disponibles sur l'ensemble du territoire français. Parmi ces MAE généralistes, les plus importantes ont été la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) mise en œuvre de 1993 à 2002, à laquelle a succédé la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) de 2003 à 2014. Ces MAE visaient l'arrêt de la disparition des systèmes herbagers, jugés intrinsèquement bons pour l'environnement. Quoiqu'elles aient remporté un large succès (de 1993 à 2014 il s'agissait des MAE les plus contractualisées en France), elles ont reçu un grand nombre de critiques. C'est que la PHAE était considérée comme une MAE « d'entrée de gamme » minimaliste, qui offrait des compensations pour des pratiques déjà en place sans encourager aucune logique d'amélioration, ce qui constituait selon plusieurs un effet d'aubaine pour les agriculteurs (Valette *et al.*, 2012: 13-14). Ces critiques ont d'ailleurs conduit à la disparition de la PHAE de la programmation 2015-2020.

La deuxième catégorie de MAE identifiée par la Cour des comptes européenne (2011 : 12-14) correspond à une approche plus ambitieuse, « circonscrite et approfondie ». En raison de son niveau d'exigence supérieur, les contractants sont moins nombreux, les paiements compensatoires plus élevés et les avantages environnementaux attendus plus importants par rapport aux MAE généralistes. Ces MAE dites ciblées s'appliquent habituellement à des zones géographiques délimitées en regard d'enjeux spécifiques et leur cahier de charge est personnalisé et varie d'un agriculteur à l'autre selon les pratiques auxquelles chacun accepte de s'engager. Ces MAE ont été déclinées en France sous de nombreux dispositifs différents qui se sont succédé les uns aux autres : OGAF environnement de 1989 à 1993, Opérations locales agrienvironnementales (OLAE) de 1993 à 1999, Contrat territorial d'exploitation (CTE) de 1999 à 2002, Contrat d'agriculture durable (CAD) de 2003 à

2006<sup>43</sup> et Mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) de 2007 à 2014. Ce remplacement saccadé et systématique des MAE ciblées a cependant pris fin avec la programmation de 2015-2020. En effet, les MAET ont été renouvelées dans la PAC de 2015-2020, en changeant toutefois de nom pour désormais s'intituler les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC).

Avec la disparition de la PHAE, les MAEC sont appelées à devenir les principales MAE utilisées et c'est pourquoi nous concentrerons notre analyse dans le cas français sur les MAET. En effet, selon les données recueillies auprès du ministère de l'Agriculture lors de notre enquête, les MAET représentaient en 2011 le deuxième outil agroenvironnemental le plus contractualisé par les agriculteurs (après la PHAE), avec 21 026 exploitations d'engagées, à qui ont été distribués 114,6 millions d'euros, soit 27 % du budget total consacré aux instruments agroenvironnementaux. De plus, placer les MAET au centre de notre analyse semble pertinent puisque d'une part elles ont été mises en place en réponse aux critiques formulées sur les dispositifs précédents, et d'autre part parce qu'elles reposent sur une approche territorialisée promouvant une gestion décentralisée et multi-partie prenantes (Centre d'études et de prospective, 2012 : 3-4). Il sera ainsi possible de suivre un aspect de l'évolution de l'action publique agroenvironnementale française, de même que d'analyser l'influence d'une configuration politique plus ouverte sur la trajectoire d'un instrument agroenvironnemental. Enfin, il s'agit de la première MAE ciblée à avoir été renouvelée pour une deuxième programmation, une stabilité qui détonne par rapport aux changements précédents et qui nous apparaît intrigante.

## ***2.2 Québec – Une longue stabilité des instruments agroenvironnementaux, puis une réforme en 2013***

L'élaboration de la politique agroenvironnementale québécoise a poursuivi une trajectoire différente de celle de la France. Bien que des interventions politiques existaient déjà en la

---

<sup>43</sup> Les CTE et les CAD sont des dispositifs créés par le gouvernement français, mais que ce dernier a inséré dans son Programme de développement rural national relatif à la PAC de façon à ce qu'ils soient financés en partie par les crédits européens (Boinon *et al.*, 2008: 11).

matière avant la fin des années 1990<sup>44</sup>, la politique agroenvironnementale s’est réellement édifiée en l’espace de cinq ans, de 1997 à 2002. Pendant cette période charnière, plusieurs outils agroenvironnementaux diversifiés et complémentaires les uns des autres ont été adoptés et sont encore, au moment d’écrire ces lignes, au cœur de la stratégie agroenvironnementale québécoise. Plus précisément, cette gamme d’instruments agroenvironnementaux se décline comme suit :

**Tableau 2.5 – Les instruments agroenvironnementaux au Québec**

| <b>Instruments</b>  | <b>Type d’instrument</b>                     | <b>Année d’adoption</b> |
|---|--|-------------------------|
| Règlement sur la réduction de la pollution d’origine agricole (RRPOA) | Réglementaire                                | 1997                    |
| Clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ)                            | Outil informationnel et incitatif économique | 1998                    |
| Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) | Informationnel                               | 1998                    |
| Programme Prime-Vert  | Incitatif économique                         | 1999                    |
| Écoconditionnalité des aides publiques agricoles                      | Outil économique dissuasif                   | 2001                    |
| Règlement sur les exploitations agricoles (REA, remplace le RRPOA)    | Réglementaire                                | 2002                    |

Les instruments agroenvironnementaux adoptés entre 1997 et 2002 sont majoritairement articulés autour du *Règlement sur la réduction de la pollution d’origine agricole* (RRPOA), puis du *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA) qui le remplace en 2002. Ces deux règlements visent à encadrer les pratiques de fertilisation des agriculteurs, notamment quant au stockage et à l’épandage du lisier animal. À l’exception de l’IRDA, les autres dispositifs créés pendant cette période se greffent à cette réglementation. Le mécanisme d’écoconditionnalité québécois n’exige que le respect de la réglementation en vigueur, sans réclamer l’application de bonnes conditions agricoles et environnementales supérieures au réglementaire. Les deux instruments économiques, les CCAÉ et Prime-Vert<sup>45</sup>, consistaient

<sup>44</sup> Par exemple, le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale* formulé dès 1981 et la Stratégie phytosanitaire adoptée en 1992.

<sup>45</sup> Il est à noter que des soutiens financiers similaires avaient auparavant déjà été proposés de 1988 à 1997 par le *Programme d’aide à l’amélioration de la gestion des fumiers* et de 1997 à 1999 par le *Programme d’aide à l’investissement en agroenvironnement*. Prime-Vert vient toutefois réunir en un seul programme l’ensemble des mesures d’accompagnement économique à la disposition des producteurs agricoles.

initialement en des aides publiques ponctuelles versées aux agriculteurs afin de les aider à se conformer aux nouvelles exigences réglementaires et non à les encourager à adopter des pratiques supérieures. En somme, la politique agroenvironnementale québécoise n'offrait au départ aucun incitatif encourageant l'adoption ou le maintien de meilleures pratiques agroenvironnementales, c'est-à-dire celles s'inscrivant au-delà du seuil minimal requis.

Or, cette situation change complètement en 2013 avec la réforme des programmes Prime-Vert et des Clubs-conseils en agroenvironnement, qui sont extirpés de leur logique d'aide à la mise en conformité réglementaire pour devenir des instruments économiques incitatifs à l'adoption de pratiques agricoles jugées particulièrement vertueuses pour l'environnement. Ces deux dispositifs s'insèrent depuis dans une logique semblable à celles des MAE européennes dites « ciblées » : les aides publiques (dans le cas de Prime-Vert) sont versées sur une période de plusieurs années (plutôt que ponctuelle) selon des enjeux identifiés comme prioritaires par les autorités publiques, la démarche est dorénavant contractuelle et individualisée selon le désir d'engagement de l'agriculteur et l'objectif visé n'est plus de rejoindre une majorité d'exploitants, mais une minorité qui s'engage à aller réellement plus loin dans sa performance agroenvironnementale.

Cette réforme change donc complètement la logique d'action poursuivie et s'insère dans le mouvement généralisé d'emploi d'outils économiques incitatifs. Il s'agira pour nous de comprendre pourquoi, après un statu quo de quinze ans (1998-2013), une telle réforme a eu lieu et qui en sont les principaux protagonistes et les référentiels qui y ont été mobilisés. Les programmes Prime-Vert et CCAE semblent d'autant plus importants à analyser qu'ils consomment quasi l'entièreté du budget québécois en agroenvironnement. Pourtant, ils ont peu retenu l'attention des chercheurs, plus préoccupés par la réglementation (Berny, 1999; Berny *et al.*, 2009; Debailleul et Boutin, 2004; Montpetit, 1999; 2002) et par l'écoconditionnalité (Leblanc, 2010; Provençal, 2005).



### III. Conclusion

À l'issue de ce chapitre, comparer l'évolution des processus de l'action publique agroenvironnementale entre le Québec et la France apparaît pertinent. En effet, ces deux États partagent plusieurs dimensions politiques d'importance, que ce soit quant au mode de régulation de l'action publique qui les caractérise (interventionnisme élevé reposant sur des partenariats corporatistes), la configuration des politiques agricoles qui y est institutionnalisée (alliance étroite entre les pouvoirs publics et la profession agricole au service de politiques agricoles productivistes) et le modèle privilégié par l'État pour prendre en charge les enjeux environnementaux (relative faiblesse des acteurs de l'environnement dans le jeu politique et primauté des objectifs économiques sectoriels sur les préoccupations environnementales).

L'évolution du contenu de la politique agroenvironnementale française et québécoise dénote aussi des similarités. On y observe un recours à plusieurs instruments diversifiés (réglementaire, incitatif, dissuasif, etc.), une préférence longtemps affichée pour une approche agroenvironnementale large, superficielle et uniforme à l'ensemble des agriculteurs et une montée en force récente dans les deux cas des mesures agroenvironnementales économiques plus ciblées et approfondies. Sans minimiser les différences qui les distinguent, nous considérons que les politiques agroenvironnementales de la France et du Québec se font écho sur ces grandes tendances, dont nous tenterons d'expliquer la construction et l'évolution dans cette thèse.

À ce propos, les ressemblances observées entre le Québec et la France s'étendent également aux variables explicatives qui sont au cœur de notre cadre d'analyse. La configuration des politiques agricoles repose historiquement sur une alliance entre les pouvoirs publics et la profession agricole, structurée dans les deux cas depuis plusieurs décennies au sein d'une même organisation stable et puissante, l'Union des producteurs agricoles au Québec et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles en France. La configuration politique qui découle de cet échange corporatiste se caractérise par des arènes de débat

souvent confidentielles et sectorielles, réservées aux seuls professionnels de l'administration et de la profession agricole. Toutefois, dans les deux pays, une tendance à l'inscription des débats agricoles au sein de thèmes plus vastes tels que la santé publique, l'environnement et la ruralité et à une ouverture des processus politiques à de nouveaux acteurs est relevée. Quant à notre deuxième variable explicative, nous notons en France comme au Québec le rôle majeur des administrations agricoles dans le développement des politiques agricoles et agroenvironnementales et celui plus discret joué traditionnellement par les administrations environnementales. Or, dans les deux cas, les préceptes du management public sont officiellement louangés par les élus politiques et les administrations publiques subissent des pressions croissantes à s'y soumettre. Comment cette double tendance à l'ouverture des processus politiques et à la managérialisation de l'action publique dans le secteur agricole affectent-ils l'évolution de la politique agroenvironnementale en France et au Québec?

Nous nous attacherons à répondre à ce questionnement dans les pages qui suivent. La première partie empirique s'articulera autour de la variable de la configuration des politiques agricoles et sur son influence sur l'évolution générale de l'action publique agroenvironnementale, d'abord analysée au Québec (chapitre 3), puis en France (chapitre 4), pour se conclure sur une analyse comparée. Suivant la même structure, la deuxième partie portera sur le rôle des administrations publiques dans le renforcement observé de la politique agroenvironnementale vers une approche plus ciblée et approfondie. Nous suivrons à cet effet les transformations de trois instruments agroenvironnementaux répondant à une même logique économique incitative, le programme Prime-Vert et les Clubs-conseils en agroenvironnement au Québec (chapitre 5) et les mesures agroenvironnementales territorialisées en France (chapitre 6), dont nous mettrons ensuite en relief les dynamiques communes dans une discussion comparée.

## **Partie I – La configuration politique agricole évolue-t-elle et comment cela affecte-t-il l'action publique agroenvironnementale?**

Cette thèse se fonde sur le constat, relevé dans l'ensemble des pays industrialisés au cours des deux dernières décennies, de l'essor des politiques agroenvironnementales dans le secteur de l'action publique agricole. Or, si la majorité des États interviennent dorénavant sur ces enjeux, deux variations importantes sont identifiées dans l'élaboration et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. D'une part, les instruments qui opérationnalisent les objectifs publics agroenvironnementaux diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et d'autre part, les politiques agroenvironnementales se caractérisent généralement par une instabilité importante, leurs instruments faisant régulièrement l'objet de modifications, de réformes, voire étant tout simplement abandonnés (Vojtech, 2010). Compte tenu de cet essor généralisé marqué par de multiples fluctuations, comment expliquer la construction de l'action publique agroenvironnementale et des instruments précis qui la concrétisent, et plus généralement leur évolution dans le temps?

Nous avançons que la configuration des politiques agricoles, entendue comme les cadres stabilisés qui définissent et circonscrivent les espaces de débats, de négociations et de mise en œuvre des décisions publiques propres à ce secteur d'action publique, est une variable permettant de répondre à cette question. L'alliance étroite établie depuis les années 1950-1960 entre les pouvoirs publics et la profession agricole dans la gestion des politiques agricoles, que nous synthétisons sous le terme de corporatisme, est identifiée comme un facteur d'entrave au progrès de l'action publique agroenvironnementale dans plusieurs pays (Carter, 2007: 188). En effet, la profession agricole considère l'intégration accrue des enjeux environnementaux comme une menace au référentiel productiviste agricole qu'elle promeut activement dans la conduite des politiques agricoles depuis plus d'un demi-siècle. Non seulement les revendications agroenvironnementales peuvent remettre en question « l'exigence d'accroissement et d'intensification de la production » qui est au cœur de ce référentiel, mais cela ébranle en outre un autre de ses postulats, à savoir « que l'agriculture est une affaire de professionnels et de spécialistes » (Fouilleux et Goulet, 2012: 131-132) et

non d'environnementalistes et d'acteurs non agricoles. Suivant ces observations, nous émettons l'hypothèse qu'*une configuration restreinte et sectorielle mène à une action publique agroenvironnementale conforme aux intérêts corporatistes agricoles et que les changements portent préférentiellement sur les discours plutôt que sur les instruments.*

Cette première hypothèse doit toutefois être éclairée à l'aune des changements remarquables par plusieurs chercheurs quant à une certaine ouverture des processus politiques agricoles observée au cours des deux dernières décennies. Cet élargissement des arènes de débats agricoles se produit à la fois par l'insertion du secteur de l'agriculture dans des thèmes plus transversaux (santé, environnement, commerce international, ruralité, etc.) et par l'activation de nouveaux protagonistes dans le jeu politique agricole (entre autres des groupes environnementalistes, des associations de consommateurs et des représentants de divers ministères tels que des Finances, du Commerce, de la Santé publique ou de l'Environnement, etc.) (Ansaloni, 2012; Coleman *et al.*, 2004; Halpin, 2005b; Jokinen, 1997; Potter et Tilzey, 2005; Skogstad, 2008b). Dans ce cadre élargi et intersectoriel, les partisans de l'agroenvironnement et les acteurs favorables à une réforme des politiques agricoles trouvent un terrain plus propice à l'avancement de leur revendication. Nous formulons donc une deuxième hypothèse, qui pose qu'*une configuration ouverte et intersectorielle mène à des débats qui remettent en question les politiques agricoles établies et les instruments adoptés ne sont pas ceux privilégiés par les intérêts corporatistes agricoles.*

Cette première partie empirique de la thèse vise à valider ou infirmer les effets postulés de la variable de la configuration des politiques agricoles sur la construction et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France. Pour ce faire, nous étudierons sur une période d'environ vingt ans (du début des années 1990 à 2013) les principales arènes de débats et de négociations (consultations publiques, groupes de travail, commissions spécifiques sur l'agroenvironnement, etc.) qui ont entouré l'élaboration de la politique agroenvironnementale au Québec (chapitre 3), puis en France (chapitre 4). Par l'entremise de ce panorama des processus politiques dressé sur un temps long, il s'agira d'évaluer si et à quel degré la configuration des politiques agricoles s'est transformée au fil

des ans et comment cette variable a contribué à la conduite de l'action publique agroenvironnementale. Une analyse comparée des conclusions tirées des cas québécois et français sera ensuite effectuée et les résultats mis en perspective avec notre cadre théorique.



### **Chapitre 3 – La configuration agricole québécoise à l'épreuve des pressions réformistes agroenvironnementales**

La configuration politique corporatiste en agriculture représente un obstacle au développement et à la portée de l'action publique agroenvironnementale. Ce chapitre s'amorce à partir de cette thèse générale; nous chercherons à cerner l'influence de la configuration politique agricole québécoise traditionnellement corporatiste sur l'action publique agroenvironnementale et à vérifier si des changements apportés à cette configuration entraînent des transformations sur la politique agroenvironnementale.

Dans le cas du Québec, nous procédons par une approche chronologique à l'analyse de trois périodes distinctes que nous considérons comme révélatrices des rapports entre la variable de la configuration des politiques agricoles et la construction et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. Dans un premier temps, nous suivons l'émergence conflictuelle des enjeux agroenvironnementaux dans l'espace public à partir des années 1990, qui se solde en 1997-1998 par ce que nous identifions comme la fondation de la politique agroenvironnementale québécoise, moment où une gamme diversifiée d'instruments en la matière est adoptée (partie I). Le deuxième temps de l'analyse reprend au lendemain de cette période fondatrice, à un moment caractérisé par une activation particulièrement élevée des acteurs de l'environnement et par un déplacement des débats agricoles vers une arène politique inédite et qui s'achève en 2004 par l'intégration du mécanisme d'écoconditionnalité dans les programmes de soutien public agricole (partie II). Enfin, la dernière partie retrace l'évolution de la configuration politique agricole et de l'action publique agroenvironnementale du milieu des années 2000 jusqu'en 2013, une période marquée par une volonté des pouvoirs publics de se distancier de la profession agricole et de réformer les politiques de ce secteur (partie III).

## **I. La fondation de l'action publique agroenvironnementale sous les auspices d'une configuration corporatiste renouvelée**

Les débats publics concernant l'agroenvironnement émergent véritablement au Québec dans les années 1990. La diffusion du concept de développement durable dans les suites du Sommet de la terre des Nations unies tenu à Rio de Janeiro en 1992 et le constat de l'importance de la pollution diffuse produite par l'agriculture par différents acteurs québécois de l'environnement marquent le contexte dans lequel les rapports entre agriculture, environnement et société sont posés de façon croissante dans l'espace public.

L'émergence de ces enjeux se déroule d'abord dans un contexte conflictuel marqué par une hésitation gouvernementale quant à la configuration politique préférable pour procéder à l'élaboration d'un règlement portant spécifiquement sur la pollution d'origine agricole, qui est adopté en 1997 (section 1). À ce règlement est ensuite ajoutée en 1998 une gamme d'instruments agroenvironnementaux diversifiés qui viennent parachever la politique agroenvironnementale québécoise et clarifier la vision qu'ont les pouvoirs publics et la profession agricole de ces enjeux (section 2).

### **1. 1994-1997 : l'émergence des débats agroenvironnementaux et l'adoption d'un premier règlement**

L'avènement des enjeux agroenvironnementaux au début des années 1990 intervient à un moment où les acteurs des politiques agricoles québécoises sont beaucoup plus préoccupés par des considérations économiques quant à la productivité et à la compétitivité du secteur, dans un contexte où le traité de libre-échange signé avec les États-Unis en 1989 s'élargit au Mexique en 1994. Le ministère de l'Agriculture et la profession agricole se montrent donc immédiatement réticents à la volonté affichée par le ministère de l'Environnement dès 1993-1994 de créer une réglementation agroenvironnementale plus exigeante et complète



que celle datant de 1981<sup>46</sup>, qu'ils perçoivent comme pouvant contrecarrer le développement économique du secteur. Conséquemment, ces acteurs cherchent à endiguer les interventions agroenvironnementales dans un cadre politique lointain et le moins contraignant possible.

### ***1.1 L'UPA : l'agriculture durable passe par la viabilité économique des exploitations et un contrat social avec l'État***

Face à la montée des préoccupations environnementales illustrées par la volonté de l'administration environnementale de réglementer plus étroitement les pratiques agricoles et par l'activation d'acteurs non agricoles qui en résulte<sup>47</sup>, l'UPA déploie rapidement des ressources afin de construire et de diffuser la position organisationnelle qu'elle entend défendre auprès des pouvoirs publics. Un document d'orientation en matière d'environnement est produit dès 1993, suivi d'une stratégie agroenvironnementale en 1994 et d'un bilan des pratiques agroenvironnementales en 1995, tandis que le congrès général annuel de l'UPA de 1994 prend pour thème « L'environnement au premier rang ». Cette multiplication des prises de position dénote la stratégie d'endiguement discursif mise en œuvre par la profession agricole pour conserver le contrôle des débats publics et y imposer sa propre conception des rapports entre l'agriculture et l'environnement.

Cette stratégie d'endiguement passe d'abord par la structuration des discours autour du concept de développement durable, concept qui a l'avantage pour l'UPA d'entériner la poursuite indéfinie de la croissance de l'agriculture en insistant sur l'importance de la viabilité économique des exploitations agricoles. Ainsi, dans son document d'orientation de 1993 intitulé *L'UPA à l'heure des choix durables. Des orientations en matière d'environnement*, l'UPA précise sa vision du développement durable, qui n'implique pas

---

<sup>46</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Québec s'attaque à la pollution agricole », *Le Devoir*, 26 janvier 1993 : A4; Corbeil, Michel. « Québec réglementera l'utilisation d'engrais par les agriculteurs », *Le Soleil*, 5 août 1994 : A5; Francoeur, Louis-Gilles. « Paradis : 15 ans d'efforts d'assainissement sont menacés. Le ministre juge qu'il faut lancer "immédiatement" une attaque frontale contre la pollution agricole », *Le Devoir*, 23 août 1994 : A2.

<sup>47</sup> Ce sont d'abord les milieux de la santé qui s'activent particulièrement en faveur du projet de règlement du ministère de l'Environnement, en estimant que la pollution d'origine agricole des cours d'eau constitue une menace grandissante à la santé publique. Voir Francoeur, Louis-Gilles. « Pollution agricole : Québec doit serrer la vis. Les normes proposées "ne sont qu'une étape", estiment les milieux de la santé », *Le Devoir*, 17 novembre 1994 : A1.

selon elle « de révolutionner nos modes de production, mais de conjuguer intelligemment la rentabilité à court terme, le maintien du potentiel agricole productif, les exigences des consommateurs et de la population en général et la protection de l'environnement » (UPA, 1993 : 18, cité dans Berny, 1999: 70). Les enjeux environnementaux ne représentent donc que l'un des nombreux impératifs à prendre en compte pour assurer l'avenir pérenne du secteur agricole. Dans le même ordre d'idée, dans son *Bilan des pratiques agroenvironnementales* de 1995, l'UPA soutient « qu'il est certainement possible de concilier la production agricole moderne et l'environnement », mais que les solutions envisagées pour ce faire doivent avant tout « assurer la viabilité économique des entreprises et favoriser la qualité de vie à la ferme<sup>48</sup> ». Ce balisage très hiérarchisé du concept de développement durable par la profession agricole lui permet d'une part d'insister sur le caractère prioritaire du maintien de la santé financière des fermes afin d'en assurer la pérennité, et d'autre part de bien poser que les préoccupations environnementales ne remettent aucunement en question le modèle agricole productiviste.

À cet égard, l'UPA exige que le gouvernement reconnaisse officiellement le « droit de produire » des agriculteurs, une notion qui est présentée par l'organisation comme un prolongement logique de l'idée de développement durable de l'agriculture. C'est qu'aux yeux du président de l'UPA Laurent Pellerin, l'agriculture « doit pouvoir occuper pleinement toute la place qui lui revient en zone agricole si elle veut pouvoir durer » (Pellerin, 1994, cité dans Morisset et Couture, 2010: 289). Pour cette raison, il est nécessaire d'institutionnaliser la primauté des activités agricoles en zone rurale contre les « pressions sur l'agriculture qui viennent de toutes parts; des résidents non-agriculteurs, des environnementalistes, des municipalités, du gouvernement ». Cette manœuvre argumentative vise à contrecarrer les initiatives prises par diverses municipalités afin de réguler, voire de restreindre le développement de certaines exploitations agricoles, particulièrement celles en production porcine qui sont de plus en plus critiquées.

---

<sup>48</sup> Lacombe, Réjean. « Bilan de l'UPA des pratiques agroenvironnementales », *Le Soleil*, 22 décembre 1995 : C3.

Quant aux actions à prendre pour se diriger vers une agriculture plus durable, l'UPA avance que cela exige des « investissements importants en temps et en argent<sup>49</sup> » et qu'il faut donc inscrire la démarche agroenvironnementale dans une vision progressive et à long terme, sans changement brusque qui pourrait mettre en péril l'économie des exploitations. En outre, les investissements en agroenvironnement relèvent d'une responsabilité collective puisque « la détérioration de l'environnement par les activités agricoles est avant tout un problème de société, autant dans ses causes que dans ses solutions<sup>50</sup> ». Les agriculteurs ont suivi les signaux envoyés par les gouvernements et les conseils émis par la recherche agronomique quant aux méthodes de production à privilégier et ne doivent pas porter seuls le blâme de certains impacts négatifs qui peuvent découler de leurs activités. La *Stratégie agroenvironnementale* de 1994 de l'UPA reflète cette ligne de pensée : l'organisation y annonce le lancement d'une campagne de communication afin de valoriser auprès de la population la profession agricole et les efforts déjà accomplis, tout en demandant à l'État de prendre des engagements financiers précis pour accompagner les producteurs dans l'amélioration de leur bilan environnemental<sup>51</sup>.

Plus précisément, cette amélioration doit passer par des mesures incitatives plutôt que prohibitives. Pour le président de l'UPA Laurent Pellerin, « mieux vaut séduire et convaincre que contraindre et sévir<sup>52</sup> ». En ce sens, les instruments incitatifs sont présentés comme les plus appropriés, particulièrement ceux basés sur la sensibilisation, sur la formation et sur l'information. Par exemple, la *Stratégie agroenvironnementale* propose la réalisation d'un portrait agroenvironnemental des fermes québécoises et l'instauration à l'échelle provinciale d'un réseau de services-conseils en agroenvironnement. Quoique rébarbative à l'éventualité d'une réglementation agroenvironnementale, l'UPA juge que si cette option doit voir le jour, elle doit avant tout être « viable », c'est-à-dire qu'elle « doit

---

<sup>49</sup> Lacombe, Réjean. « Bilan de l'UPA des pratiques agroenvironnementales », *Le Soleil*, 22 décembre 1995 : C3.

<sup>50</sup> Lacombe, Réjean. « Bilan de l'UPA des pratiques agroenvironnementales », *Le Soleil*, 22 décembre 1995 : C3.

<sup>51</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

<sup>52</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « L'UPA hausse le ton contre Québec. À l'ouverture du congrès annuel de l'organisme, le président de l'Union des producteurs agricoles, Laurent Pellerin, déplore le temps perdu à discuter des questions environnementales avec le gouvernement », *Le Devoir*, 4 décembre 1996 : B5.

accepter les réalités agricoles et doit favoriser le développement d'une agriculture durable<sup>53</sup> », tant du point de vue économique qu'environnemental. Le président rappelle que le gouvernement « a besoin de nous [les agriculteurs] s'il veut faire avancer la cause environnementale<sup>54</sup> » et qu'il « ne gagnera rien à imposer une réglementation que les producteurs considéreraient excessive puisqu'il serait pratiquement impossible de contrôler son application auprès de 36 000 producteurs disséminés à travers le Québec<sup>55</sup> ».

La stratégie d'endiguement de l'UPA cherche donc à restreindre le registre argumentatif des débats publics autour de sa perspective d'agriculture durable, mais également à limiter les options envisagées par les pouvoirs publics dans l'élaboration de la politique agroenvironnementale québécoise. La profession agricole joue la carte de la tradition de gestion corporatiste en exigeant l'établissement d'un « contrat social<sup>56</sup> » avec l'État en matière agroenvironnementale, contrat social qui reconnaîtrait que les agriculteurs doivent être parties prenantes de la conduite de l'action publique agroenvironnementale et que les coûts engendrés relèvent d'une responsabilité partagée. En l'absence de quoi, les producteurs n'hésiteront pas « à dénoncer toute décision unilatérale du gouvernement qui aurait dû être prise en partenariat<sup>57</sup> ». Le maintien de la configuration politique corporatiste dans les politiques agricoles et son extension aux politiques agroenvironnementales demeurera tant dans les années 1990 que 2000 une position ferme de l'UPA, tandis que ce mode de régulation se retrouvera au cœur de nombreuses controverses.

Cette stratégie d'endiguement se met progressivement en place dans les années 1990 et ne permet pas dès 1994 de faire renoncer le ministère de l'Environnement à adopter un règlement plus exigeant quant aux pratiques agricoles et à leurs impacts environnementaux.

---

<sup>53</sup> Propos du président de la Fédération de l'UPA de Lévis-Bellechasse, Christian Lacasse, qui deviendra plus tard président de l'UPA de 2007 à 2011. Cité dans Lacombe, Réjean. « Les agriculteurs rejettent le règlement eau-air-sol », *Le Soleil*, 20 octobre 1994 : B11.

<sup>54</sup> Lacombe, Réjean. « Au tour des agriculteurs de taper du pied. Le ton monte dans les relations avec Québec », *Le Soleil*, 4 décembre 1996 : A6.

<sup>55</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « L'UPA hausse le ton contre Québec. À l'ouverture du congrès annuel de l'organisme, le président de l'Union des producteurs agricoles, Laurent Pellerin, déplore le temps perdu à discuter des questions environnementales avec le gouvernement », *Le Devoir*, 4 décembre 1996 : B5.

<sup>56</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

<sup>57</sup> Lacombe, Réjean. « Les agriculteurs rejettent le règlement eau-air-sol », *Le Soleil*, 20 octobre 1994 : B11.

### ***1.2 1997, l'adoption du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole : de l'ouverture initiale à la fermeture de la configuration politique***

Dans les années suivant sa création en 1979, le ministère de l'Environnement (ci-après MDDEP<sup>58</sup>) était déjà intervenu dans le secteur agricole, mais son action s'était limitée à la lutte à la pollution ponctuelle provenant des exploitations d'élevage<sup>59</sup>. À partir des années 1990, l'administration environnementale élargit sa conception des problèmes agroenvironnementaux sous plusieurs aspects. D'abord, le MDDEP note que les importants investissements effectués dans l'acquisition d'infrastructures d'entreposage étanches ne génèrent pas une amélioration significative du bilan agroenvironnemental. Au contraire, le ministère relève une surfertilisation des sols provoquée par l'épandage massif de lisier animal et une contamination des cours d'eau par les rejets d'azote et de phosphore qui s'ensuivent. Il apparaît en conséquence que la pollution ponctuelle ne constitue qu'une « partie de la source de la pollution d'origine agricole, qu'elle ne représenterait à peu près que 20 %. Il restait donc un 80 % à régler, associé à une pollution agricole dite diffuse<sup>60</sup> ».

Le ministère veut donc désormais s'attaquer prioritairement à cette pollution diffuse et étendre son action non plus seulement aux cours d'eau comme c'était le cas auparavant, mais également à la qualité de l'air et des sols. Les impacts environnementaux et aussi sociaux des activités agricoles sont maintenant dans la mire de l'administration environnementale, puisque de plus en plus de problèmes de cohabitation surviennent partout dans la province entre les agriculteurs et les populations rurales non agricoles, dus aux odeurs, aux bruits et aux poussières associés à certaines productions agricoles, et plus spécifiquement à la production porcine. Le MDDEP privilégie pour ce faire un règlement

---

<sup>58</sup> Le ministère de l'Environnement du Québec a changé de nom à maintes reprises au cours de son existence. Par souci de clarté, nous utilisons tout au long de ce texte le titre qu'il portait en 2013, soit celui de ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (MDDEP).

<sup>59</sup> Par l'entremise du Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale établi en 1981 et du Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers adopté en 1988.

<sup>60</sup> Entretien, ancien fonctionnaire du ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs, Québec, janvier 2013.

qui encadrera ces différents aspects et qui se retrouvera au cœur de nombreux débats conflictuels entre le moment de son annonce en 1993 et son adoption en 1997. Sans s'attarder longuement sur cet épisode déjà attentivement analysé par Berny (1999; 2009), il s'avère pertinent pour notre propos de revenir sur la confrontation qui se déroulera alors entre les acteurs de l'environnement et ceux de l'agriculture et sur l'instabilité de la configuration politique qui caractérisa cette période.

Le MDDEP dépose donc officiellement en 1994 un projet de règlement « eau-air-sol » qui propose d'ajuster les volumes d'épandage des fumiers et lisiers à la capacité d'assimilation des cultures et des sols selon les régions, et ce, en vertu des plans globaux de fertilisation intégrée certifiés par des agronomes<sup>61</sup>. Le gouvernement libéral qui parraine ce règlement perd le pouvoir la même année, mais l'idée est reprise par le Parti québécois qui charge son ministre de l'Environnement de mettre en place une Table de concertation sur la réduction de la pollution d'origine agricole. Il s'agit d'un groupe de travail regroupant des représentants des milieux agricoles, municipaux, de la santé et de l'environnement dans l'objectif de discuter des problèmes découlant de la production animale et de trouver une entente sur la réglementation appropriée pour y remédier. Les débats ont donc lieu au sein d'une configuration politique intersectorielle, multipartite et présidée par le MDDEP.

Cette activation du MDDEP ne se produit pas au détriment du ministère de l'Agriculture (ci-après MAPAQ<sup>62</sup>), qui décide aussi d'investir le champ d'action agroenvironnemental. Dans un premier temps, le MAPAQ se lance également dans divers processus de consultation ouverts et multipartites. L'illustre par exemple l'organisation en février 1994 d'un Forum sur le développement durable du secteur bio-alimentaire, où pour la première fois divers participants, incluant des groupes environnementalistes, sont invités à réfléchir et à soumettre ensemble leurs recommandations au ministre afin d'orienter l'élaboration de

---

<sup>61</sup> Corbeil, Michel. « Québec réglementera l'utilisation d'engrais par les agriculteurs », *Le Soleil*, 5 août 1994 : A5; Francoeur, Louis-Gilles. « Paradis : 15 ans d'efforts d'assainissement sont menacés. Le ministre juge qu'il faut lancer "immédiatement" une attaque frontale contre la pollution agricole », *Le Devoir*, 23 août 1994 : A2; Francoeur, Louis-Gilles. « Pollution agricole : Québec doit serrer la vis. Les normes proposées "ne sont qu'une étape", estiment les milieux de la santé », *Le Devoir*, 17 novembre 1994 : A1.

<sup>62</sup> Le ministère de l'Agriculture du Québec porte le même titre depuis 1992, soit ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ).

sa politique du développement durable de l'agriculture (MAPAQ, 1995). De même, entre 1992 et 1995, des comités de travail multipartites sont mis en place à l'initiative du MAPAQ pour tenter de convenir d'un compromis pour résoudre les problèmes de cohabitation en zone rurale liés à la production porcine (Berny, 1999: 98-100). Ces comités réunissent différents ministères (Agriculture, Environnement, Affaires municipales et Ressources naturelles), l'UPA et les deux principales organisations municipales du Québec (Union des municipalités du Québec et Fédération québécoise des municipalités).

Les différents titulaires du ministère de l'Agriculture<sup>63</sup> s'éloignent cependant rapidement de cette configuration politique multipartite et intersectorielle dont les avis diffèrent des intérêts exprimés par la profession agricole. Selon le groupe environnementaliste l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN), bien que les participants au Forum sur le développement durable du secteur bio-alimentaire en étaient arrivés à un consensus sur ce que devait être la politique de développement durable en agriculture, le projet déposé par le MAPAQ en juin 1995 édulcore passablement les recommandations émises (UQCN, 1995 : 4). Le document produit par le MAPAQ se rapproche plutôt des positions émises par l'UPA : le développement durable y est recentré en « quatre grandes préoccupations que sont la production d'aliments sains et nutritifs, la compétitivité du secteur, la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles et la cohabitation harmonieuse sur le territoire » (MAPAQ, 1995 : 3) et le plan d'action proposé repose sur une approche strictement éducative et incitative dont les mesures opérationnelles sont imprécises.

De même, devant l'incapacité des comités multipartites travaillant sur la question de la cohabitation harmonieuse d'en arriver à un consensus, le ministre de l'Agriculture dépose en 1995 un avant-projet de loi endossant le « droit de produire » réclamé par l'UPA. Invoquant « que le “temps de l'action” [est] venu et celui de la consultation, passé<sup>64</sup> », le ministre refuse d'entendre en commission parlementaire les groupes environnementaux et les représentants municipaux qui veulent s'exprimer sur le projet de loi, bien que ces

---

<sup>63</sup> Sous le règne du Parti québécois de 1994 à 2003, quatre ministres se succèdent à ce poste : Marcel Landry (1994-1996), Guy Julien (1996-1998), Rémy Trudel (1998-2001) et Maxime Arseneau (2001-2003).

<sup>64</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Guerre du cochon : Québec exclut les environnementalistes de la consultation », *Le Devoir*, 14 juin 1996 : A2.



derniers aient manifesté leur intérêt à ce sujet (Centre québécois du droit de l'environnement et UQCN, 1996; Centre québécois du droit de l'environnement *et al.*, 1996). Quant au règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole que le ministère de l'Environnement envisage d'adopter, le ministre de l'Agriculture Marcel Landry (qui est lui-même un ancien employé de l'UPA) rassure l'organisation agricole lors de son congrès annuel de 1994 en affirmant que le règlement sera « adapté aux conditions d'opération » des entreprises agricoles, puisqu'« un règlement ne peut être efficace que s'il est accepté et compris<sup>65</sup> », reprenant ainsi les positions de l'UPA à ce sujet<sup>66</sup>.

D'ailleurs, le ministère de l'Environnement responsable de l'élaboration de ce règlement et le groupe de travail multipartite y collaborant subissent des pressions importantes de la part des acteurs agricoles (MAPAQ et UPA) pour revoir à la baisse les exigences réglementaires considérées. Ainsi, en 1996, le groupe soumet une proposition acceptée par tous les participants qui contient de nombreux accommodements comparativement au projet de règlement déposé par l'ancien gouvernement en 1994, notamment quant aux distances et aux périodes d'épandage autorisées. L'idée des plans globaux de fertilisation intégrée est retenue, mais les plans seront autogérés par les producteurs agricoles plutôt que réalisés par des agronomes professionnels, une altération qui aurait été concédée « en raison de la capacité d'inspection famélique<sup>67</sup> » de l'administration environnementale. Cette faiblesse d'action et de surveillance du MDDEP inquiète les groupes environnementalistes, qui considèrent que le ministère « n'a jamais atteint le niveau critique qui lui aurait permis d'assumer minimalement les responsabilités qu'on lui a confiées<sup>68</sup> ».

Malgré cette révision à la baisse des exigences du règlement concédée par les acteurs de l'environnement et à laquelle avait acquiescé l'ensemble des partenaires du groupe de travail, incluant l'UPA, cette dernière s'en dissocie lorsque le règlement est présenté

---

<sup>65</sup> Turcotte, Claude. « Quatre ministres au congrès de l'UPA. Un bon départ pour les relations entre l'Union et le nouveau gouvernement », *Le Devoir*, 8 décembre 1994 : B2.

<sup>66</sup> Lacombe, Réjean. « Les agriculteurs rejettent le règlement eau-air-sol », *Le Soleil*, 20 octobre 1994 : B11.

<sup>67</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Québec pourrait avaliser de sérieux reculs en matière de pollution agricole », *Le Devoir*, 8 février 1996 : A2.

<sup>68</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Les groupes environnementaux critiquent l'approche du ministre de l'Environnement. Oui aux objectifs, non aux moyens », *Le Devoir*, 1 mars 1996 : A2.



officiellement à l'Assemblée nationale en octobre 1996. Plus encore, l'UPA entend tenir une manifestation massive pour exprimer son désaccord, manifestation qui est annulée à la dernière minute lorsque le premier ministre lui-même s'engage à mettre de côté le présent règlement pour en soumettre une nouvelle version qui prenne en compte les avis de la profession agricole<sup>69</sup>. La profession agricole souligne cette victoire en représentant le ministre de l'Environnement comme une marionnette dans une caricature publiée dans son journal organisationnel *La Terre de chez nous* et affirme qu'« avec le concours du cabinet du premier ministre, l'Union des producteurs agricoles a mis au pas le ministre de l'Environnement, David Cliche, la semaine dernière » (Berny, 1999: 137). La configuration politique multipartite vole définitivement en éclats lorsque des pourparlers desquels sont exclus les groupes non agricoles ont lieu directement entre l'UPA et le MDDEP et que sept organisations quittent le groupe de travail en accusant le gouvernement en général et le ministre de l'Environnement en particulier de « collusion » avec les agriculteurs<sup>70</sup>.

Le Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA) est finalement adopté en juin 1997 et s'appuie principalement sur les plans agroenvironnementaux de fertilisation (PAEF), qui doivent assurer la santé des sols en validant l'équilibre entre les fumiers et les engrais épandus et le nombre de superficies suffisantes pour ce faire. L'UPA parvient à y faire reconnaître son approche d'auto-responsabilisation, puisque les PAEF peuvent être préparés par les agriculteurs qui reçoivent une formation sur le sujet. Une période de six ans est prévue pour que la profession se conforme à l'obligation de se doter d'un PAEF, « comme il est usuel de le faire lorsqu'un tel effort est exigé d'un secteur d'activité occupant une place d'importance dans notre économie » (MDDEP, 1997). L'autre nouveauté du RRPOA est d'intégrer une norme phosphore aux calculs des PAEF et de limiter les dates d'épandage autorisées. Enfin, un programme est créé afin de financer la construction des équipements d'entreposage des fumiers désormais exigés par le RRPOA.

---

<sup>69</sup> Lessard, Denis. « Québec recule devant la levée de boucliers des agriculteurs », *La Presse*, 4 octobre 1996 : B1.

<sup>70</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Cliche est accusé de «collusion» avec l'UPA. Sept organismes quittent la Table de concertation sur la pollution agricole », *Le Devoir*, 13 novembre 1996 : A4. Les sept organisations en question sont le groupe environnemental À Court d'Eau, le Comité de santé environnementale du Québec, l'Ordre des agronomes du Québec, l'Ordre des technologues professionnels du Québec, l'Union des municipalités du Québec, l'Union des municipalités régionales de comté du Québec et l'Union québécoise pour la conservation de la nature.

À l'issue de cette première joute dans l'élaboration de la politique agroenvironnementale québécoise, le ministre de l'Environnement David Cliche paraît affaibli de toutes parts. Le règlement qu'il pilotait a été passablement édulcoré comparativement à ses volontés initiales et celles des autres acteurs non agricoles, l'UPA le méprise ouvertement et les associations environnementalistes l'accusent de faire « la promotion de l'industrie porcine au lieu de défendre les écosystèmes<sup>71</sup> ». Le désaveu infligé publiquement par le bureau du premier ministre dans le cheminement du projet de loi est consommé définitivement lorsque deux mois après l'adoption du RRPOA Cliche perd le ministère de l'Environnement et est rétrogradé comme ministre délégué au Tourisme. Son successeur Paul Bégin subit également les foudres de la profession agricole, qui exige que la gestion des dossiers agroenvironnementaux soit transférée au ministère de l'Agriculture<sup>72</sup>. Le premier ministre prend à nouveau les choses en main, en s'engageant en décembre 1997 au congrès de l'UPA à ce que « des correctifs so[ient] apportés [à la réglementation] dans le sens demandé par les producteurs, mais toujours dans la perspective d'un développement durable<sup>73</sup> ». À cet effet, le RRPOA sera constamment remis sur la table à dessin et les amendements qui y sont apportés au cours des années ont pour effet d'en amoindrir la portée et les exigences (Berny, 1999: 111).

En résumé, l'ouverture initiale de la configuration politique entreprise d'abord tant par le ministère de l'Agriculture (qui met en place le Forum sur le développement durable et divers groupes de travail sur la cohabitation harmonieuse) que par le ministère de l'Environnement (qui préside la Table de concertation sur la réduction de la pollution d'origine agricole), se referme rapidement au cours de cette période pour réintégrer le giron traditionnel de régulation corporatiste. En effet, ces différents processus politiques multipartites et intersectoriels conduisent tous soit à une incapacité des intérêts agricoles et environnementaux/municipaux à s'entendre, soit à l'obtention d'un consensus qui est

---

<sup>71</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Pollution agricole: Une plainte déposée contre Québec en vertu de ALÉNA », *Le Devoir*, 10 avril 1997 : A4.

<sup>72</sup> Lacombe, Réjean. « Le ton monte chez les producteurs agricoles », *Le Soleil*, 23 octobre 1997 : B1.

<sup>73</sup> Turcotte, Claude. « La transition vers le développement durable : une période difficile pour le monde agricole », *Le Devoir*, 8 décembre 1997 : B2.

aussitôt court-circuité par l'UPA et le ministère de l'Agriculture, voire par le bureau du premier ministre. La configuration politique corporatiste et sectorielle demeure celle qui pèse véritablement sur les décisions publiques, tandis que les démarches consultatives s'inscrivent plutôt dans une opération de relations publiques visant à calmer les tensions régnant autour des problèmes de pollution agricole. Un éditorialiste du quotidien *Le Devoir* avance d'ailleurs cette idée en 1997 en critiquant l'utilisation du développement durable « comme la réponse fourre-tout du ministre de l'Agriculture », qui « semble avoir une vision très restrictive du concept, limitant son application à un jeu de compromis entre les intérêts des uns et des autres. Une sorte de slogan de gestion de crise, plutôt qu'un critère de référence pour l'élaboration d'une politique agricole<sup>74</sup> ».

### ***1.3 La déception des environmentalistes***

Quant aux associations environnementalistes, si elles avaient d'abord participé avec enthousiasme aux processus de concertation multipartite et accepté de jouer le jeu de la négociation en délaissant certaines de leurs revendications afin d'atteindre un consensus avec les acteurs agricoles, les volte-face du gouvernement les déçoivent. Le principal groupe environnementaliste actif dans le secteur agricole, l'Union québécoise de conservation de la nature (UQCN), avait appelé dès 1995 le ministre de l'Agriculture à prêter davantage attention aux conclusions des processus de concertation :

Le ministère devra comprendre que la concertation comporte certaines obligations morales. Il est difficile et ardu d'établir des consensus entre producteurs, transformateurs, distributeurs, universitaires, organismes de consommateurs, de faune et d'environnement. Mais lorsque ceux-ci surviennent, comme ce fut le cas à Saint-Hyacinthe [lors du Forum sur le développement durable en 1994], il faut que le ministère les supporte sans chercher à les atténuer ou à les diluer. S'il le fait, il risque de miner le climat de confiance et l'enthousiasme des partenaires et de faire d'une autre bonne idée une politique sans lendemain. Il n'est pas trop tard pour réaffirmer la volonté de prendre le virage avec les partenaires et de faire montre de plus de respect envers les consensus obtenus autour de tables rondes (UQCN, 1995 : 6).

Face au constat des liens étroits entre le gouvernement et la profession agricole et aux opérations de court-circuitage des processus consultatifs qui se succèdent par la suite,

---

<sup>74</sup> Sansfaçon, Jean-Robert. « Développement durable ? L'objectif de l'UPA, c'est d'avertir Québec de ne plus avancer d'un pas », *Le Devoir*, 12 avril 1997 : A12.

plusieurs groupes environnementalistes expriment « leur indignation devant l'abdication du gouvernement devant ses responsabilités en matière de contrôle de la pollution d'origine agricole » et dénoncent les stratégies de l'UPA, « qui utilis[e] la menace, le chantage et l'intimidation pour s'approprier des privilèges aux dépens de l'environnement et de la société » (UQCN *et al.*, 1996). Pour eux, « la voie de la confrontation choisie par l'UPA consacre l'échec du dialogue et de la concertation pourtant pratiqués de bonne foi par les autres intervenants depuis quelques années » (Groupe des sept, 1996). Le déplacement des débats agroenvironnementaux vers une configuration politique ouverte et indépendante (plus particulièrement une commission dirigée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement) deviendra d'ailleurs à partir de cette période une revendication répétée des groupes environnementalistes (voir par exemple : Coalition pour le développement d'une agriculture durable, 2000 : 1; Groupe des sept, 1996; UQCN, 1997 : 15).

L'adoption controversée du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA) ne met cependant pas fin aux débats agroenvironnementaux et une nouvelle phase de négociations reprend dès 1998 afin de venir compléter cette première intervention.

## **2. 1998, année fondatrice de la politique agroenvironnementale québécoise**

Si l'adoption du RRPOA en a signé la phase initiale, la construction de la politique agroenvironnementale québécoise a réellement lieu en 1998. En effet, à partir de cette date, la conception des pouvoirs publics de la prise en charge des enjeux agroenvironnementaux est clarifiée et une gamme d'instruments diversifiés vient compléter le règlement de 1997.

### ***2.1 Le Sommet de Saint-Hyacinthe ou la relance par le premier ministre des négociations corporatistes***

En 1996-1997, dans le bras de fer opposant la profession agricole et le ministre de l'Agriculture au ministre de l'Environnement autour du RRPOA, le premier ministre Lucien Bouchard était intervenu directement en faveur des intérêts agricoles. Une fois de

plus, le chef du gouvernement prend les rênes politiques en mars 1998 et convoque le « Forum des décideurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire », qui réunit pendant trois jours à Saint-Hyacinthe les principaux intervenants de ces deux secteurs (profession agricole, transformateurs, industriels, financiers, ministères concernés, etc.), ainsi que quelques représentants du milieu environnementaliste.

Le premier ministre Bouchard est un habitué de ce style de configuration politique corporatiste menée au plus haut sommet de l'État. Tablant sur son autorité charismatique et sur la présence simultanée de l'ensemble des intéressés aux négociations, il a notamment réussi par le biais de cette formule à mettre en place depuis 1996 une importante réforme dans le milieu des soins de santé et à faire adhérer mêmes les acteurs sociaux les plus réticents à son objectif de « déficit zéro » (Fortier, 2010: 806-807). Conformément à ses visées de redressement des finances québécoises, Bouchard juge que l'agriculture et l'agroalimentaire s'avèrent des secteurs prometteurs pour accroître la balance commerciale de la province et contribuer à la création d'emplois. Le but du forum est ainsi précisément de rassembler les différents intervenants afin de formuler « une vision commune de l'avenir du secteur et d'établir des consensus sur les objectifs de développement à privilégier pour que cette industrie participe à l'enrichissement du Québec » (MAPAQ, 2000 : 17).

Présidée par le premier ministre lui-même, qui participe de façon intensive pendant deux jours entiers aux discussions du « Sommet de Saint-Hyacinthe », tel que communément surnommé par les intervenants interrogés, ce forum constitue un événement majeur qui marque l'histoire de l'action publique agricole au Québec. Après des années dominées par des tensions sociales et le thème de la pollution agricole, l'agriculture retrouve du lustre et est présentée comme une activité de première importance dans l'économie du Québec. Le consensus dégagé à la fin de cette conférence met le cap sur la croissance, en visant à créer d'ici 2005 15 000 nouveaux emplois dans les secteurs agricole et de l'agroalimentaire et à multiplier par deux les exportations pour atteindre les quatre milliards de dollars (MAPAQ, 2000 : 17). Pour ce faire, un fonds d'appui aux exportations de huit millions de dollars financé à parts égales avec l'industrie est mis sur pied. En raison de la structuration de l'industrie agricole dont plusieurs productions sont régies par la gestion de l'offre et donc

par des contingents limitant la possibilité d'accroître les exportations, la production porcine apparaît comme la mieux positionnée pour se lancer à la conquête des marchés.

Or, c'est précisément cette production porcine qui est au cœur des controverses sociales et politiques des dernières années. La perspective d'une augmentation du cheptel porcin sème l'inquiétude chez les groupes environnementalistes et de santé publique qui exigent au contraire un moratoire de cette production ainsi qu'une enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) afin qu'il « procède à l'évaluation au plan environnemental, social, économique et de santé publique de l'industrie de la production porcine sur le territoire québécois » (Groupe des sept, 1996; UQCN, 1997 : 15).

Quoique cette option de moratoire ne soit aucunement à l'ordre du jour du Sommet de Saint-Hyacinthe qui met plutôt « le cap sur la croissance<sup>75</sup> », l'UPA et le gouvernement y conviennent néanmoins que le secteur est « obligé de prendre des actions et de développer des mesures d'accompagnement agroenvironnementales<sup>76</sup> ». Ce constat paraît nécessaire à la fois pour calmer le jeu politique et pour soutenir financièrement les agriculteurs pour les aider à se conformer à la nouvelle réglementation adoptée en 1997. Ce sommet scelle à cet effet un engagement de l'État et de l'UPA à poursuivre le développement agricole, tout en mettant en place des normes de cohabitation et de bonnes pratiques agroenvironnementales.

## ***2.2 Des instruments agroenvironnementaux conformes aux revendications de l'UPA***

Ce sommet et ses suites constituent selon un agent de l'UPA des « années d'effervescence au niveau de la prise en charge des enjeux agroenvironnementaux de l'époque<sup>77</sup> », une période qui donne le jour aux principaux instruments agroenvironnementaux toujours en vigueur en 2015. Conformément au contexte dans lequel elle est créée, la politique agroenvironnementale qui en découle institutionnalise la vision prioritairement économique

---

<sup>75</sup> Turcotte, Claude. « Agriculture et agroalimentaire mettent le cap sur la croissance », *Le Devoir*, 16 mars 1998 : B2.

<sup>76</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

<sup>77</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

de l'action publique agricole et subordonne les objectifs agroenvironnementaux aux impératifs de compétitivité du secteur agricole.

Il s'agit sans conteste d'une victoire pour la profession agricole qui voit les positions qu'elle défend depuis 1993 être reconnues par les pouvoirs publics. Lors du Sommet, l'UPA insiste à nouveau sur « l'importance de sensibiliser, d'informer et de former les producteurs au développement durable, ce qui requiert du temps avant d'en arriver à une agriculture non polluante<sup>78</sup> ». Bien que plusieurs participants expriment leur appui au principe de « pollueur-payeur », le consensus dégagé à la fin du forum privilégie une approche d'autoresponsabilisation des agriculteurs face à l'environnement, passant certes par une réglementation efficace, mais qui soit « d'application simple, progressive et compétitive<sup>79</sup> », et plus encore par des mesures d'accompagnement technique et de soutien financier aux entreprises agricoles.

Trois engagements sont pris en ce sens. Premièrement, il est convenu de réunir les mesures d'aide à l'investissement en agroenvironnement sous un programme appelé Prime-Vert, dont l'enveloppe budgétaire vise « à promouvoir et diffuser les bonnes pratiques agricoles », mais surtout « à soutenir les exploitations agricoles afin qu'elles puissent se conformer à la réglementation concernant la pollution d'origine agricole », notamment en matière d'acquisition de structures d'entreposage et d'équipement d'épandage des fumiers (MDDEP, 2003 : 69).

Une partie du budget de Prime-Vert est également dédiée au financement des clubs-conseils en agroenvironnement, le deuxième engagement pris en marge du forum, au même moment en mars 1998. L'UPA, le MAPAQ et le gouvernement fédéral s'entendent en vue d'élargir la formule des clubs-conseils en agroenvironnement (CCAE) à l'ensemble de la province (une dizaine de clubs existaient depuis 1993) (MAPAQ, 2000 : 50). Le principe d'un

---

<sup>78</sup> Turcotte, Claude. « Agriculture et agroalimentaire mettent le cap sur la croissance », *Le Devoir*, 16 mars 1998 : B2.

<sup>79</sup> Turcotte, Claude. « Agriculture et agroalimentaire mettent le cap sur la croissance », *Le Devoir*, 16 mars 1998 : B2.

CCAE est de réunir plusieurs producteurs agricoles dont les cotisations respectives, additionnées au soutien étatique provincial et fédéral, permettent d'embaucher un agronome qui les aide et les oriente dans leur démarche vers de meilleures pratiques agroenvironnementales. Le conseil d'administration des CCAE est composé de membres agriculteurs, ce qui fait en sorte que « les producteurs agricoles sont au centre de l'action, ils déterminent des actions<sup>80</sup> » en matière agroenvironnementale. Cet élargissement de l'accès à un agronome s'inscrit en outre dans la lignée de l'adoption du RRPOA, qui exige que les agriculteurs présentent un plan de fertilisation annuel produit soit par un agronome, soit par l'agriculteur lui-même s'il a obtenu l'accréditation nécessaire. Or, l'appartenance à un CCAE offre un tel plan de fertilisation établi et certifié par un agronome.

Le troisième engagement agroenvironnemental pris à l'issue du sommet de Saint-Hyacinthe est la création de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA), financé par plusieurs partenaires institutionnels (MAPAQ, MDDEP, ministères de l'Industrie et du Commerce et de la Science et de la Technologie) et l'UPA. L'idée à l'origine de l'IRDA est de mobiliser l'ensemble des équipes de recherche (gouvernementale, privée et universitaire) pour en faire un chef de file en recherche et en transfert technologiques<sup>81</sup>.

Enfin, un groupe de travail multipartite nommé « Un environnement à valoriser » est institué afin d'assurer le suivi des engagements pris au Forum et d'élaborer un plan d'action agroenvironnemental. Parmi les quatorze organisations membres, seuls l'UQCN et le ministère de l'Environnement représentent les intérêts environnementalistes, tandis que le nombre de participants liés à l'agriculture ou à l'agroalimentaire s'élève à neuf (les trois

---

<sup>80</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

<sup>81</sup> À cette gamme d'instruments publics s'ajoute également l'initiative ponctuelle du *Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec*. Lancé d'abord par la Fédération des producteurs de porcs en 1997, puis relayé par l'UPA en 1998, ce recensement consiste à dresser un inventaire de la gestion environnementale des fermes pour ensuite établir, sur la base de ce bilan, un plan d'action pour l'assainissement des pratiques agricoles. Cette opération est financée conjointement par l'UPA, les deux ministères de l'Agriculture du Québec et du Canada, ainsi que le ministre de l'Environnement du Québec. Le portrait rendu public en 2000 sera accompagné de deux rapports de suivi, en 2003 et en 2007. Turcotte, Claude. « Portrait agroenvironnemental du Québec. L'UPA entreprend le recensement de 20 000 fermes », *Le Devoir*, 6 octobre 1998 : B5.



acteurs restants étant associés au monde municipal)<sup>82</sup>. Cette composition du groupe de travail à la dominante très sectorielle et économique, associée à la position gouvernementale clairement énoncée à l'issue du forum de ne pas nuire à l'accroissement de la production agricole, favorisent la prise en charge par le groupe des positions privilégiées par l'UPA. Ainsi, l'objectif général du plan d'action en agroenvironnement qui en ressort demeure vague et peu contraignant, en stipulant que « d'ici 2005, les quelque 20 000 fermes représentant près de 90 % de l'activité agricole au Québec auront entrepris l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, dans les domaines de l'entreposage et de la gestion des fumiers, de la gestion des fertilisants, de la conservation des sols, de la protection des cours d'eau en milieu agricole et de l'utilisation des pesticides » (Groupe de travail « Un environnement à valoriser », 2000 : 1).

Cette institutionnalisation des préférences de la profession agricole dans la politique agroenvironnementale et la configuration qui la met au monde satisfont évidemment l'UPA, mais déplaisent à plusieurs.

### ***2.3 Un corporatisme agroenvironnemental qui crée du mécontentement***

Le sommet de Saint-Hyacinthe reste encore aujourd'hui en mémoire comme le paroxysme de la gestion corporatiste agricole<sup>83</sup>. La relation privilégiée du premier ministre Bouchard avec la profession agricole est confirmée lorsqu'au lendemain de sa réélection en novembre 1998, sa première sortie officielle a lieu au congrès annuel de l'UPA, où il déclare qu'« aucun gouvernement ne peut se permettre de ne pas travailler étroitement avec l'UPA » (Morisset et Couture, 2010: 243). Dans un palmarès établi en 1999 par le magazine *L'Actualité* des groupes d'intérêt possédant le « vrai pouvoir » au Québec, l'UPA

---

<sup>82</sup> Les membres de ce groupe sont : l'UPA, la Coopérative fédérée de Québec, l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière, l'Ordre des agronomes du Québec, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec, l'Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec, l'Association des détaillants en alimentation du Québec, le Conseil canadien de la distribution alimentaire, le Conseil de l'industrie laitière du Québec, le MAPAQ, le MDDEP, le Ministère des Affaires municipales et de la Métropole et, seul représentant du milieu environnementaliste, l'UQCN.

<sup>83</sup> Entretien, ancien agent de l'Union québécoise pour la conservation de la nature, Québec, janvier 2013.

figure d'ailleurs au troisième rang des organisations qui font allumer les « clignotants rouges » au bureau du premier ministre<sup>84</sup>.

La configuration politique corporatiste dans laquelle est négociée la politique agroenvironnementale déçoit les groupes environnementalistes. Le gouvernement n'apparaît définitivement plus comme un interlocuteur sans parti pris dans les débats agroenvironnementaux et il est jugé comme étant « particulièrement faible sur le plan de la démocratie environnementale et de la participation du public au profit d'une approche qui privilégie les élites économiques<sup>85</sup> ». La proximité des pouvoirs publics avec la profession agricole « fait perdre beaucoup de confiance en l'institution publique qu'est le MAPAQ pendant ces années-là », qui est perçu aux yeux des environnementalistes comme s'occupant « surtout de l'intérêt agricole et non pas suffisamment de l'intérêt public<sup>86</sup> ». Un ancien employé de l'UQCN qui a représenté le milieu environnementaliste au Sommet de Saint-Hyacinthe et au sein du groupe de travail « Un environnement à valoriser » dresse un portrait sans complaisance de la configuration politique qui prévalait alors :

À l'époque c'était un gouvernement du PQ, gouvernement qui est porté vers la concertation, mais on voyait très bien que ce n'est pas tout le monde qui avait le même poids autour de la table et que le positionnement du MAPAQ venait souvent après celui qui avait été exprimé par l'UPA et que finalement il y avait une espèce de complicité qui se développait entre les autres acteurs pour faire contrepoids à l'UPA. Évidemment, on comptait beaucoup sur le rôle de l'organisme environnemental pour jeter le pavé dans la mare en disant : eux autres ils n'ont pas grand-chose à perdre. Les autres protégeaient toujours un peu leurs arrières et tout le monde était un peu prudent. Je vous dirais, sans révéler de nom, que cette prise de conscience là amenait même des gens de l'UPA, des professionnels au courant des dossiers, à me contacter alors que j'étais à l'UQCN, pour faire en sorte que l'on soit en meilleure position autour de la table pour défendre certains points de vue. C'est allé jusque-là. C'était un contexte tellement malsain<sup>87</sup>.

Ces propos dévoilent sans ambages la double dynamique politique qui se joue alors : d'un côté, un processus politique officiellement multipartite, mais tout de même dominé par des intérêts agricoles et économiques; de l'autre, l'emprise officieuse exercée par la profession agricole tant sur le ministère de l'Agriculture que sur les autres participants. Ces différents intervenants, travaillant pour la plupart en amont ou en aval de la production agricole,

---

<sup>84</sup> Vastel, Michel. « Le vrai pouvoir », *L'Actualité*, vol. 24, no. 5, 1 avril 1999 : 30.

<sup>85</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Le règne Bouchard a déçu les écologistes. La démocratie environnementale a souffert, dit l'UQCN », *Le Devoir*, 26 novembre 1998 : A4.

<sup>86</sup> Entretien, ancien agent de l'Union québécoise pour la conservation de la nature, Québec, janvier 2013.

<sup>87</sup> Entretien, ancien agent de l'Union québécoise pour la conservation de la nature, Québec, janvier 2013.

craignent les contrecoups éventuels qu'ils pourraient subir en s'érigeant à l'encontre des positions de l'UPA et renvoient donc le rôle d'opposition au seul groupe environnementaliste présent aux négociations. Plus encore, même des employés de l'UPA laissent couler de l'information stratégique à l'UQCN afin qu'elle soit mieux outillée dans cette configuration désavantageuse pour les intérêts environnementaux. Le double jeu de l'organisation agricole est d'ailleurs vertement critiqué, elle qui vante publiquement dans ses opérations de communication publique les démarches mises en œuvre et les progrès agroenvironnementaux réalisés, mais qui « aux tables de négociation, adopte un seul discours : le moins de contraintes possibles, vous ne nuirez pas à notre compétitivité<sup>88</sup> ».

Le poids déjà considérable de la profession agricole dans les processus politiques de ce secteur se voit en outre accru à l'issue du Forum des décideurs de 1998. Non seulement le « consensus » qui se dégage du Forum endosse pleinement la conception de la prise en charge des enjeux agroenvironnementaux défendue par l'UPA (approche volontaire et progressive et outils d'accompagnement techniques et économiques), mais en plus un rôle important est attribué à la profession et aux producteurs agricoles dans la mise en place des instruments qui sont créés (cofinancement de l'IRDA par l'UPA et cofinancement et gestion par les exploitants agricoles des CCAE). Cette vigueur renouvelée du corporatisme se confirme en 2000 lorsqu'est annoncée la création de la Financière agricole du Québec, véritable bras financier parapublic du secteur agricole où l'UPA se voit accorder une influence inédite<sup>89</sup>.

L'insatisfaction face au pouvoir dévolu à la profession agricole ne provient pas uniquement du milieu environnementaliste et se fait sentir aussi au sein même du MAPAQ. En effet, si le ministre de l'Agriculture sort gagnant du processus d'élaboration de la politique

---

<sup>88</sup> Entretien, ancien agent de l'Union québécoise pour la conservation de la nature, Québec, janvier 2013.

<sup>89</sup> En effet, la création de la FADQ, qui réunit en un seul organisme la Société de financement agricole et la Régie des assurances agricoles du Québec, est l'une des plus éclatantes réussites de l'UPA. Véritable bras financier du secteur et gestionnaire de plusieurs programmes de soutien agricole, la FADQ accorde un rôle majeur à l'UPA : cinq des onze membres du Conseil d'administration sont nommés sous recommandation de l'UPA, qui a de plus un droit de regard sur la nomination du président-directeur général de cette entité (Kesteman *et al.*, 2004: 392). De 2001 à 2008, le président de l'UPA a occupé la présidence du conseil d'administration de la Financière agricole du Québec.

agroenvironnementale québécoise par rapport au ministre de l'Environnement, il n'en est pas de même pour l'administration agricole. La création des CCAE et de l'IRDA a pour effet direct de transférer des responsabilités de première ligne (services-conseils) et de troisième ligne (recherche appliquée) à l'extérieur du ministère vers des organisations gérées en partie par la profession agricole, un transfert qui se produit au détriment des capacités administratives du MAPAQ. Dans le même ordre d'idée, la fondation de la Financière agricole du Québec est perçue par plusieurs fonctionnaires comme « une dépossession du pouvoir d'intervention du gouvernement au profit de l'UPA » (Morisset et Couture, 2010: 243). Enfin, le sentiment de frustration de l'administration agricole renvoie à la configuration politique mise en place par le gouvernement, au sein de laquelle « les gens de l'UPA avaient un meilleur accès aux autorités et aux plus hauts cadres que le personnel même du ministère<sup>90</sup> ». Cette observation souligne les logiques distinctes qui différencient les acteurs ministériels des acteurs administratifs et indique la complexité et les nuances des jeux de pouvoir se déroulant dans une configuration politique corporatiste.

## **II. L'activation des acteurs de l'environnement pour une ouverture et un verdissement réels de l'action publique agroenvironnementale**

Avec le concours du premier ministre, la profession agricole et le ministre de l'Agriculture parviennent donc à définir à la fois le cadre politique dans lequel ont lieu les débats agroenvironnementaux, de même que le cadre discursif dans lequel les enjeux agroenvironnementaux sont posés, puis institutionnalisés. Il s'agit d'un désavantage double pour les acteurs de l'environnement, qui réagissent au cours de cette deuxième période s'étendant de la fin des années 1990 à 2004 en tentant de modifier les termes du registre argumentatif dans lesquels sont conceptualisés les problèmes agroenvironnementaux et pensés les solutions politiques pour les résoudre (section 1). L'arène des débats agroenvironnementaux prend en 2002 une configuration politique inédite lorsque le MDDEP charge le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de mettre en place une commission sur le développement durable de la production porcine au Québec

---

<sup>90</sup> Entretien, agent, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Québec, janvier 2013.

(section 2). Cette période qui ébranle le cadre politique et les schèmes discursifs traditionnels des débats agroenvironnementaux se termine par l'adoption en 2004 du dernier instrument qui s'ajoute à la politique agroenvironnementale, l'écoconditionnalité des soutiens publics à l'agriculture (section 3).

## **1. L'acquisition progressive de ressources analytiques et discursives nouvelles**

Dans leur tentative de reconquête de la question agroenvironnementale, les acteurs de l'environnement s'appuient sur les études réalisées par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et sur les enquêtes menées par le Vérificateur général du Québec (VGQ) et cherchent à élargir les débats.

### ***1.1 Le Vérificateur général du Québec : une autorité indépendante qui dévoile l'incohérence entre les soutiens agricoles et les objectifs agroenvironnementaux***

À l'instar des institutions d'audit existant dans d'autres pays, la fonction du VGQ<sup>91</sup> semble « entourée d'une aura de crédibilité acquise pour avoir dénoncé des dérives de la gestion des affaires publiques » (Morin, 2012: 110). Ses vérifications répétées au cours des années 1990 et 2000 des principaux programmes de soutien public agricole l'amènent à conclure inlassablement à l'incohérence de l'action publique de ce secteur, notamment en regard des engagements pris en matière de protection accrue de l'environnement. Le VGQ s'érige ainsi comme un allié important des acteurs de l'environnement dans leur opération de recadrage des enjeux agroenvironnementaux, voire même comme un élément déclencheur de leurs réflexions en ce sens.

En effet, dès 1995 le VGQ semonce le ministère de l'Agriculture pour n'avoir pas mis à jour les méthodes de calcul de compensation de son principal programme, l'assurance

---

<sup>91</sup> Existant depuis 1867 sous le titre d' « auditeur de la province », puis depuis 1970 sous son titre actuel, le VGQ a pour mission de favoriser par la vérification le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Chaque année il produit des rapports qui examinent certains pans de l'administration publique et parapublique et qui contiennent des constats, des commentaires et des recommandations.

stabilisation des revenus agricoles (ASRA). En raison des « modèles utilisés pour établir ces coûts [qui] ne représentent plus la réalité quant aux façons de faire efficaces », le VGQ affirme que le MAPAQ a versé plus de 90 millions de dollars en trop et ce, seulement en examinant les montants accordés aux producteurs porcins pour deux années financières (VGQ, 1995 : 99). Le VGQ renchérit l'année suivante en soulignant le manque de cohérence des actions du MAPAQ qui, d'un côté, « s'efforce de résoudre des problèmes environnementaux et, de l'autre [...] continue d'encourager, par le versement d'une aide financière importante, le développement d'exploitations agricoles qui ne se soucient pas de l'environnement » (VGQ, 1996 : 27). En effet, son enquête montre que sur les 4,4 millions de dollars versés à une cinquantaine de producteurs porcins en 1994, plus de 0,8 million a été distribué à des unités non autorisées, c'est-à-dire des porcs élevés sans l'obtention du permis exigé préalablement par le ministère de l'Environnement dans son règlement (VGQ, 1996 : 27).

À nouveau, dans son rapport de suivi publié en 2000, le VGQ relève que d'importants montants financiers (311 millions de dollars seulement en 1998-1999) continuent d'être versés aux « producteurs de porcs et porcelets sans vérifier auprès du ministère de l'Environnement si les unités animales de ces producteurs étaient autorisées ou non » (VGQ, 2000 : 360). Le Vérificateur conclut que « peu de lacunes ont été corrigées. Le MAPAQ continue ainsi d'encourager des entreprises agricoles qui ne se soucient guère de l'environnement, puisque ses programmes n'ont pas été modifiés afin de tenir compte de la préoccupation d'une protection accrue de l'environnement » (VGQ, 2000 : 352).

Ces trois rapports consécutifs deviennent des références incontournables chez les groupes environnementalistes dans les années qui suivent. Pour l'UQCN, il s'agit d'une révélation : « on parlait de porcs illégaux à ce moment-là, qui étaient assurés et qui recevaient l'aide de l'État. C'est comme si la main droite ne savait pas ce que la main gauche faisait<sup>92</sup> ». Ce constat de l'incohérence des politiques agricoles et des politiques agroenvironnementales conduit les associations environnementalistes à élargir leur analyse aux effets globaux de

---

<sup>92</sup> Entretien, ancien agent de l'Union québécoise pour la conservation de la nature, Québec, janvier 2013.

l'action publique agricole et de ne plus rester seulement cantonnés à la lutte à la pollution d'origine agricole. De plus, dans un contexte de resserrement des finances publiques et de coupures budgétaires pour atteindre le « déficit zéro » prôné par le premier ministre Bouchard, les environnementalistes « mettent Québec au défi de justifier devant le public le maintien de “grasses” subventions aux producteurs porcins, desquels on n'exige pas en retour une conformité à la réglementation environnementale<sup>93</sup> ». Le milieu environnementaliste, l'UQCN en tête de file, adopte alors une stratégie d'acquisition d'une expertise d'inspiration économique et de recherche d'instruments agroenvironnementaux novateurs pour faire progresser le bilan environnemental du secteur agricole.

## ***1.2 Écoconditionnalité des aides et multifonctionnalité de l'agriculture : l'offensive environnementaliste***

À la fin des années 1990, l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) est l'association environnementaliste la plus active dans le domaine des politiques agricoles. Elle a participé aux différents processus politiques multipartites sur le sujet (Forum sur le développement durable du secteur bio-alimentaire et Table de concertation sur la réduction de la pollution d'origine agricole) et c'est elle qui représente le milieu environnementaliste au Sommet de Saint-Hyacinthe ainsi qu'au sein du groupe de travail « Un environnement à valoriser ». Sa production de mémoires et de communiqués de presse pendant cette période est considérable et elle n'hésite pas à s'allier à d'autres groupes environnementalistes ou de santé publique pour tenter de faire avancer ses revendications<sup>94</sup>.

Rapidement, l'UQCN constate que l'emploi d'instruments strictement réglementaires ne suffira pas à renverser le « manque d'imputabilité de l'ensemble des intervenants en agriculture face aux dommages causés à l'environnement » et que le problème principal

---

<sup>93</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Production porcine : 100 millions d'aide à justifier. Les groupes écologistes lancent un défi à Québec », *Le Devoir*, 6 décembre 1996 : A2.

<sup>94</sup> Par exemple, des communiqués de presse communs sont émis avec le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE et UQCN, 1996), l'Union des citoyens du monde rural (CQDE *et al.*, 1996), le Groupe des sept (1996), Greenpeace Québec (1997), la Coalition pour le développement d'une agriculture durable (2000) et le Regroupement national des conseils régionaux en environnement du Québec (CQDE *et al.*, 1998, 2001).



demeure : « il existe peu de mécanismes encourageant les agriculteurs et leurs partenaires à poser des gestes favorables à l'environnement et décourageant les actions nuisibles » (UQCN, 1997 : 11). À cet effet, le recours à des mesures agroenvironnementales économiques à la fois incitatives et dissuasives paraît à l'organisation une voie à privilégier pour faire avancer les enjeux agroenvironnementaux au sein de l'action publique agricole.

Bien que l'UQCN avait dès 1994 avancé l'idée d'établir le « respect des lois et règlements en matière d'environnement [comme] une condition minimale à l'obtention d'argent public » et d'introduire des « considérations environnementales dans l'évaluation de l'admissibilité d'une entreprise à une aide financière » (UQCN, 1995 : 4), les rapports du Vérificateur général mettent en lumière la pertinence et l'urgence d'introduire un principe d'écoconditionnalité dans l'attribution des soutiens publics agricoles. Au Sommet de Saint-Hyacinthe de 1998, l'UQCN et d'autres groupes environnementalistes réclament « au gouvernement de lier le support financier à l'agriculture au respect des lois et règlements de protection de l'environnement dans ce secteur », c'est-à-dire que « l'agriculteur délinquant pourrait se voir privé du support financier gouvernemental » (Centre québécois du droit de l'environnement *et al.*, 1998). L'UQCN portera plus loin cette revendication en définissant la conditionnalité environnementale (ou écoconditionnalité) comme « une exigence qui lie les entreprises agricoles à des objectifs de protection de l'environnement, à la pratique de méthodes culturales environnementalement reconnues [en plus du] respect des lois et règlements environnementaux en vigueur » (UQCN, 1998). Pour l'UQCN, l'écoconditionnalité exige le respect des règlements, mais aussi le respect de certaines bonnes pratiques environnementales qui vont au-delà des exigences réglementaires.

L'écoconditionnalité revêt plusieurs avantages pour l'association environnementaliste, d'abord parce qu'elle s'inscrit directement dans la logique économique des exploitations agricoles, « considérant les sommes substantielles consacrées par les gouvernements aux entreprises agricoles par l'intermédiaire de programmes de support financier » (UQCN, 1998). L'écoconditionnalité apparaît à cet effet comme un outil des plus efficaces pour modifier définitivement les pratiques des exploitations agricoles, qui pour la plupart ont besoin des aides gouvernementales pour poursuivre leurs activités. En outre, revendiquer la



mise en place de l'écoconditionnalité ne revient qu'à exiger la cohérence que la population attend des politiques publiques, particulièrement dans un contexte de resserrement des dépenses publiques. L'UQCN reconnaît que « le secteur agricole nécessite le soutien de l'État, lequel devrait [cependant] être orienté vers des mesures d'encouragement à la transition vers l'agriculture durable » (UQCN, 1997 : 11).

Bien que cette option soit mentionnée sans être retenue lors du Sommet de Saint-Hyacinthe, l'UQCN affiche sa volonté de mettre l'écoconditionnalité au centre des discussions du groupe de travail « Un environnement à valoriser », où elle représente le milieu environnementaliste<sup>95</sup>. Comme relevé précédemment, ce groupe de travail n'offre de prime abord pas une configuration politique particulièrement favorable aux intérêts environnementalistes, puisque la large majorité des participants proviennent des milieux agricoles et de l'agroalimentaire et sont hésitants à se poser en opposition à la profession agricole. Toutefois, le groupe élabore un plan d'action qui confie à l'UQCN des mandats d'étude à réaliser afin d'« assurer que la croissance à venir dans ce secteur sera faite dans le respect de l'environnement » (UQCN, 2002a : 1). Des fonds publics sont octroyés à cet effet à l'UQCN par le MAPAQ et le MDDEP. À l'aide de ces nouvelles ressources, l'UQCN, déjà l'une des associations les plus actives dans le dossier de l'agroenvironnement depuis le début de la décennie, développe dans les années qui suivent une expertise scientifique spécifique dans ce domaine et documentera et diffusera de nouvelles approches en termes d'action publique.

Dès 1998 les premières demandes de mise en place d'un mécanisme d'écoconditionnalité au Québec par l'UQCN citent des travaux en cours à ce sujet dans l'Union européenne et à l'OCDE (UQCN, 1998). Les rapports publicisés ensuite entre 2000 et 2002 poursuivent dans cette logique comparée mobilisant une perspective économique. Les expériences européennes et étasuniennes de différentes mesures agroenvironnementales sont étudiées, les cadres d'analyse en termes économiques et de classification des instruments agroenvironnementaux élaborés par l'OCDE sont repris, et des scénarios les adaptant au

---

<sup>95</sup> Turcotte, Claude. « Agriculture et agroalimentaire mettent le cap sur la croissance », *Le Devoir*, 16 mars 1998 : B2.

cas québécois sont proposés. Reprenant les arguments avancés par l'OCDE, l'UQCN argue que les mesures d'accompagnement comme le programme québécois Prime-Vert sont insuffisantes, tandis que « les mesures incitatives, tels les instruments économiques ou l'aide conditionnelle, permettent d'accroître l'efficacité des interventions en agroenvironnement » (UQCN, 2000 : v). Or, comme il n'existe pratiquement aucune mesure de cette dernière catégorie au Québec, l'UQCN s'applique à documenter dans ses rapports suivants des instruments qui pourraient être employés en ce sens (2002a, b et c).

C'est ainsi qu'elle introduit pour la première fois en 2002 la notion de multifonctionnalité de l'agriculture dans les débats politiques québécois. Présenté comme un concept qui « permet d'orienter le soutien de l'État à l'agriculture en fonction non plus uniquement de la production de denrées agricoles, mais de l'ensemble des contributions de l'agriculture à la société », l'UQCN y présente une revue des programmes faisant appel à cette notion dans les pays de l'OCDE afin d'en identifier les principales caractéristiques, les modalités opérationnelles et « leur applicabilité dans une perspective québécoise » (UQCN, 2002 b : 1). Encore en 2002, un autre document de travail est produit par l'UQCN, cette fois-ci à titre organisationnel et sans mandat d'étude, et qui propose des pistes d'action pour mettre en œuvre de mesures d'écoconditionnalité au Québec. L'UQCN insiste sur les deux aspects inclus dans le concept d'écoconditionnalité : il existe d'abord des règlements environnementaux à respecter, qui devraient représenter un « contrat environnemental minimum » pour avoir accès aux aides publiques agricoles; mais plus encore, « les programmes de soutien à l'agriculture doivent aussi être proactifs, c'est-à-dire inclure des conditions d'accès qui orientent les entreprises agricoles vers des objectifs de préservation de l'environnement qui vont au-delà du cadre légal minimum » (UQCN, 2002c : 2). Parmi ces pratiques agricoles à privilégier, l'UQCN retient la rotation des cultures, la préservation des zones tampons et des lieux de biodiversité, ainsi que les modèles d'exploitation limitant l'apport d'intrants et recyclant la totalité des fumiers et lisiers produits. Elle suggère d'appliquer la conditionnalité des aides à plusieurs programmes, notamment celui de remboursement des taxes foncières et de l'Assurance stabilisation du revenu agricole (ASRA) (UQCN, 2002c : 5).

En parallèle, le milieu environnementaliste s'organise politiquement et s'élargit en 2000 autour d'une nouvelle Coalition pour le développement d'une agriculture durable, qui compte dans ses rangs trois groupes environnementalistes (Centre québécois pour le droit de l'environnement, Regroupement national des conseils régionaux en environnement du Québec et UQCN), des acteurs du secteur de la santé (Collège québécois des médecins de famille et Conseil des directeurs de santé publique) et du monde municipal (Union des municipalités du Québec). Les revendications de la coalition marquent également un tournant dans la conception des enjeux agroenvironnementaux par les acteurs non agricoles, qui insistent désormais sur la « menace » que constitue « le processus d'intensification et d'industrialisation de l'agriculture », de même que les « politiques de développement agricole qui ont orienté l'agriculture vers un modèle unique "productiviste" » (Coalition pour le développement d'une agriculture durable, 2000 : 1-2). Pour ces groupes, « la société est prête à accompagner le secteur agricole afin de prendre le virage vert et de corriger les faux pas du passé, mais il n'est plus acceptable de financer à la fois le mal-développement de l'agriculture et sa dépollution » (Centre québécois du droit de l'environnement *et al.*, 2001). La coalition conclut à « l'échec des diverses stratégies d'assainissement agricole mises de l'avant par les gouvernements à ce jour », particulièrement pour ce qui est de l'approche d'autoresponsabilisation des agriculteurs et des mesures d'accompagnement qui constituent le socle principal de la politique agroenvironnementale (Coalition pour le développement d'une agriculture durable, 2000 : 3-4). En conséquence, la refonte complète de la stratégie agroenvironnementale québécoise est réclamée et la tenue par le BAPE d'une consultation publique sur le développement de l'agriculture au Québec exigée, de même que l'« arrêt immédiat de l'expansion des élevages dans les zones en surplus, et ce, tant que des solutions opérationnelles n'auront pas été mises en place » (Coalition pour le développement d'une agriculture durable, 2000 : 1).

Ce nouveau registre argumentatif met désormais au banc des accusés le référentiel agricole productiviste et les politiques publiques qui l'encouragent. Appuyés sur les travaux de l'UQCN, les groupes environnementalistes exigent la mise en place d'un mécanisme d'écoconditionnalité afin de ne plus soutenir par des deniers publics à la fois un modèle intensif agricole et les impacts négatifs qu'il engendre. La configuration politique

corporatiste n'ayant mené qu'à l'adoption de mesures agroenvironnementales jugées bénignes qui n'ont pas renversé le développement de pratiques agricoles polluantes, les groupes environnementalistes et leurs alliés réclament des actions plus drastiques. D'abord un moratoire sur la production porcine, puis le déplacement des débats publics vers une arène dirigée par les commissaires indépendants du BAPE, une configuration politique considérée comme plus objective que les groupes de travail gouvernementaux.

Cette insertion du discours environnementaliste dans un argumentaire économique est certainement l'un des changements les plus importants observés entre les années 1990 et 2000 dans le milieu associatif. Selon le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, les environnementalistes n'en avaient alors que pour l'idée de réduction des pollutions d'origine agricole, tandis que maintenant « nous avons une vision plus intégrée de l'agriculture », notamment quant au système économique dans lequel fonctionnent les agriculteurs et qui bien souvent les appauvrit, tout en encourageant les pressions sur l'environnement par l'intensification qu'il encourage<sup>96</sup>. Il est pertinent de rappeler que les différents travaux menés par l'UQCN qui initient ce tournant discursif sont rendus possibles par les mandats d'étude et le financement que cette association reçoit du MAPAQ et du MDDEP et qui résultent du groupe de travail « Un environnement à valoriser ». Si donc à première vue ce groupe de travail n'a pas permis d'institutionnaliser d'autres instruments agroenvironnementaux que ceux privilégiés par l'UPA, il a eu néanmoins pour effet d'octroyer des ressources importantes à l'UQCN, ressources qui permettront à cette association de documenter de nouvelles interventions possibles en agriculture. La configuration des processus politiques ne doit pas, pour cette raison, être uniquement analysée en regard des décisions politiques qui en émanent officiellement, mais aussi selon les changements qu'elle apporte dans le jeu politique plus général. L'expertise que développe l'UQCN est d'ailleurs remarquée par le MDDEP, qui y recrute en 2003 un agent dans l'objectif d'accroître les capacités d'analyse et de prospective du ministère.

---

<sup>96</sup> Entretien, agent, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, Montréal, mars 2013.

### ***1.3 Le ministère de l'Environnement : déplacer les débats dans une arène publique indépendante et questionner la cohérence des politiques agricoles***

Depuis le changement ministériel survenu en 1997 à la suite de la tourmente entourant l'adoption du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA), l'administration environnementale et son nouveau ministre Paul Bégin se sont faits plutôt discrets dans le secteur agricole. Plus encore, différents rapports publics pointent le laxisme du ministère de l'Environnement en matière agricole, notamment quant aux divers amendements qu'il a apportés au RRPOA depuis 1997 et qui « risquent d'entraîner dans les cours d'eau une contamination en phosphore plus importante que ce qui était dénoncé avant la réglementation originale » (VGQ, 2000 : 358). Le Vérificateur général du Québec (VGQ) blâme également le MDDEP pour ses nombreuses carences dans son contrôle de l'application du RRPOA, alors que le ministère se montre incapable d'identifier les 5000 entreprises agricoles qui avaient des obligations à remplir en vertu de ce règlement pour le 1er octobre 1999 et qu'aucune sanction n'a été appliquée jusque-là aux retardataires. Un autre rapport produit par un expert indépendant pour le compte du ministère de l'Agriculture relève « que le ministère de l'Environnement n'est pas doté des ressources humaines et financières suffisantes pour faire respecter la réglementation en vigueur » et recommande en ce sens de lui allouer rapidement des ressources supplémentaires pour qu'il s'acquitte de ses responsabilités de contrôle (Brière, 2000 : 38; 67).

Le départ du premier ministre Lucien Bouchard en 2001, réputé proche de la profession agricole, et le remaniement ministériel qui s'ensuit changent cependant la donne. L'arrivée à la tête du MDDEP d'André Boisclair, jeune ministre dynamique et ambitieux (qui deviendra chef du Parti québécois de 2005 à 2007), repositionne le ministère dans le jeu politique. De l'aveu même du directeur de Greenpeace Québec, le nouveau titulaire donne « au ministère de l'Environnement un prestige qu'il n'avait pas. Ce ministère a pris de l'importance grâce à lui<sup>97</sup> ». Le MDDEP se distancie du ministère de l'Agriculture, tant

---

<sup>97</sup> Yakabuski, Konrad. « Un futé à l'école des "smattes" », *L'Actualité*, vol. 30, no. 6, 15 avril 2005 : 34.

dans l'élaboration d'une première politique nationale de l'eau (Brun et Lasserre, 2006: 6; 12) que dans le dossier de ce qui est maintenant appelé les « mégaporcheries ».

En effet, le ministre crée une véritable onde de choc lorsqu'il remplace en juin 2002 le RRPOA par le Règlement sur les exploitations agricoles (REA), toujours en vigueur en 2015. Le nouveau règlement renforce les exigences environnementales demandées aux agriculteurs. Désormais, les plans agroenvironnementaux de fertilisation (PAEF) doivent être produits chaque année par un agronome qui atteste de l'équilibre des sols en phosphore (bilan phosphore) selon un calcul « ferme par ferme » plutôt qu'en regard des valeurs moyennes régionales comme c'était le cas auparavant. De plus, le règlement décrète l'obligation d'adopter l'épandage du lisier par rampe basse d'ici 2007 et l'entreposage étanche des déjections animales tant liquides que solides d'ici 2010. Enfin, le REA interdit l'épandage de matière fertilisante à une distance de trois mètres des cours d'eau, limite l'accès des animaux au cours d'eau et accroît les contrôles terrain opérés par le MDDEP par l'embauche de 100 nouveaux inspecteurs (MAPAQ, 2005 b : 17; MDDEP, 2002a).

La commotion que crée le REA réside cependant dans l'une de ses dispositions qui ébranle à la fois le référentiel productiviste et la configuration corporatiste : ladite disposition ordonne d'abord un moratoire complet et immédiat sur la production porcine (interdiction de toute nouvelle construction de porcheries dans l'ensemble de la province pour une période allant de 18 mois à deux ans). Le ministre de l'Environnement annonce du même coup la création d'une *Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec* tenue sous l'égide du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (MDDEP, 2002b). Le ministre Boisclair reprend donc une idée qui avait germé au MDDEP dès 1996, celle de la tenue d'« un moratoire et [d']une audience publique sur la capacité de l'environnement québécois d'absorber une augmentation de la production porcine au profit des consommateurs étrangers<sup>98</sup> », idée qu'avait alors rejetée le premier ministre Bouchard et qui était devenue depuis une revendication répétée des groupes environnementalistes.

---

<sup>98</sup> Francoeur, Louis-Gilles. « Pollution agricole. Des entreprises blâment Québec », *Le Devoir*, 16 octobre 1996 : A2.

L'UPA accueille avec colère cette décision et affirme qu'il s'agit d'un « jour triste » et que le gouvernement « a manqué à son engagement envers le monde agricole de proposer des mesures favorisant le développement durable des entreprises agricoles<sup>99</sup> ». Il ne reste qu'à espérer que le BAPE permette « un débat rationnel sur l'ensemble de cette production et remett[e] les pendules à l'heure » pour en finir avec la « psychose porcine<sup>100</sup> ». Le déplacement des débats agroenvironnementaux dans une arène publique et ouverte (quiconque peut participer ou assister aux audiences du BAPE et les médias couvrent habituellement ses travaux) et dirigée par des commissaires indépendants (à l'opposé des groupes de travail présidés par des élus politiques qui se sont montrés dans le passé à l'écoute des pressions exercées par la profession agricole) laisse plutôt espérer aux acteurs de l'environnement que des recommandations allant dans le sens d'une véritable politique intégrant les impératifs écologiques aux activités agricoles soient proposées.

En parallèle dans les années 2000, l'administration environnementale entreprend le virage déjà effectué par l'UQCN vers l'acquisition d'une expertise agroenvironnementale d'inspiration économique. En y recrutant comme nous l'avons mentionné un ancien agent, le MDDEP cherche à documenter et à développer d'autres types d'interventions agroenvironnementales que celles strictement réglementaires, qui constitue jusqu'à présent l'essentiel des actions de ministère dans le secteur agricole. Tout comme il le faisait précédemment à l'UQCN, cet agent poursuit ses recherches en s'inspirant toujours des études menées par l'OCDE :

C'est là que sont intervenues de nouvelles idées comme l'écoconditionnalité, comme la rétribution de biens et services écologiques, la taxation, etc. On est dans un contexte où, du milieu des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, il y a beaucoup d'effervescence autour des politiques agroenvironnementales dans les pays occidentaux et je me suis beaucoup abreuvé de ces travaux-là, notamment ceux de l'OCDE. Ce sont des travaux qui ont la particularité de pouvoir aller au fond des choses parce qu'il n'y a pas de gouvernement national qui subit des pressions de son lobby [agricole]. C'est pour ça que ces travaux apportent un éclairage super intéressant<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Presse canadienne. « Moratoire sur la construction de porcheries : “Les mesures sont disproportionnées” », *Le Soleil*, 15 juin 2002 : A4.

<sup>100</sup> Presse canadienne. « Moratoire sur la construction de porcheries : “Les mesures sont disproportionnées” », *Le Soleil*, 15 juin 2002 : A4.

<sup>101</sup> Entretien, ancien agent du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.



Selon cet intervenant, l'influence de l'UPA sur le gouvernement a jusqu'alors permis de ne pas inclure dans les débats agroenvironnementaux la question des impacts négatifs sur l'environnement des principaux programmes de soutien agricole. Or, fort de ce nouveau mandat au sein du ministère de l'Environnement, ses recherches posent directement la question du lien entre les politiques agricoles et agroenvironnementales : « Dans quelle mesure les politiques agroenvironnementales servent-elles en fait à réparer les dégâts engendrés entre autres raisons par les politiques de soutien agricole? » (OCDE, 2003, citée par MDDEP, 2004 : 13). En reprenant la catégorisation des instruments agricoles développée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) entre boîtes ambrée, bleue et verte et en y classifiant les principaux programmes agricoles québécois, il en vient à la conclusion que l'Assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) est l'intervention entraînant le plus d'effets dommageables. D'abord sur l'environnement, puisque l'ASRA encourage le développement d'un modèle intensif et la surproduction agricole, mais aussi d'un point de vue social, puisque la formule de répartition des aides de l'ASRA entraîne une concentration des soutiens publics dans quelques régions et types de production, ce qui mine l'équité sociale de cette forme de financement. Enfin, en regard « des accords de l'OMC, c'est une forme de soutien qui est dans la boîte ambrée, donc qui est jugé comme interférant avec les signaux du marché. Sous les trois dimensions du développement durable, c'est un programme qui ne tient pas la route<sup>102</sup> ».

Suivant ce raisonnement, le MDDEP produit en 2004 une première étude qui conclut qu'en regard de ces nombreux effets négatifs, l'ASRA devrait être réorientée considérablement afin de procéder,

à l'instar des réformes amorcées au sein de l'Union européenne, [à] une réorientation progressive des mesures de soutien les plus dommageables vers des formes de soutien moins nuisibles et/ou vers des paiements ou des programmes agroenvironnementaux. Les bénéfices anticipés d'un tel "verdissement" des aides à l'agriculture se traduiraient, d'une part, par un accroissement de l'efficacité de la réglementation environnementale en raison d'effets environnementaux plus limités et, d'autre part, par une réduction des coûts pour l'atteinte des objectifs environnementaux. De tels ajustements procureraient une plus grande rentabilité de nos investissements en agroenvironnement et contribueraient à assurer une meilleure efficience du soutien à l'agriculture dans l'atteinte de nos objectifs de développement durable (MDDEP, 2004 : 26-27).

---

<sup>102</sup> Entretien, ancien agent du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.



Produire ces propositions est une chose, les diffuser dans le paysage des politiques agricoles québécoises en est une autre. Lorsque ces conclusions sont présentées par un agent du MDDEP en 2004 au congrès de l'Ordre des agronomes du Québec, l'auditoire réagit très froidement à la remise en question de l'ASRA. La même réaction avait d'ailleurs été suscitée à l'UQCN lorsque ce groupe environnementaliste avait abordé le sujet de l'ASRA. Deux collaborateurs extérieurs à l'association environnementaliste s'étaient alors désistés pour ne pas être associés avec une telle démarche, non parce qu'ils étaient contre, mais parce que cela les aurait placés dans une position très inconfortable par rapport à l'UPA : « On ne peut pas parler de l'ASRA, c'est un sujet tabou au Québec<sup>103</sup> ». La remise en question de l'ASRA ne reçoit pas davantage de suite au sein du MDDEP, dont le ministre titulaire a d'ailleurs changé en 2003 lors des élections qui ont porté le Parti libéral au pouvoir. La publication du MDDEP parue en 2004 est toutefois remarquée par l'OCDE, qui invite son auteur à faire une conférence sur le sujet à l'un de ses congrès (MDDEP, 2005c), tout comme le fait également l'Institut agricole du Canada (MDDEP, 2005b).

Cette première remise en question du principal programme de soutien agricole au Québec marque néanmoins un tournant dans les débats politiques sur l'agroenvironnement. D'abord, les enjeux environnementaux ne se situent plus à la marge des politiques agricoles, mais s'insèrent au cœur même du fonctionnement des soutiens publics à l'agriculture. De plus, ce discours réformateur n'est pas l'apanage des seuls groupes environnementalistes, mais est aussi porté par des organisations publiques telles que le Vérificateur général et le MDDEP. Enfin, à l'initiative du ministre de l'Environnement, une commission publique sur le développement durable de la production porcine est mise sur pied en 2002 par le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

---

<sup>103</sup> Entretien, ancien agent du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.

## **2. 2002-2003 : Les audiences publiques du BAPE, une configuration politique inédite conduisant à une remise en question du référentiel productiviste**

*La Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec* du BAPE lancée en 2002 offre une configuration politique entièrement nouvelle : quiconque se montrant intéressé par la question peut participer aux consultations de la Commission et l'équipe de commissaires est chargée de rédiger un rapport sans parti pris qui établit des constats sur la situation dans la production porcine, pour ensuite formuler des recommandations pour en assurer le développement pérenne. Dans les groupes de travail multipartites mis en place dans le passé par le gouvernement, ce dernier filtrait en faveur des intérêts agricoles les consensus négociés parmi les participants. Le BAPE a, du moins dans la partie « constats » de son rapport, l'obligation de refléter les propos entendus en audiences publiques. Il s'agit donc d'un changement substantiel à la configuration agricole traditionnelle, qui se déroule habituellement selon les paramètres établis par le gouvernement et où chacun des intervenants admis est soigneusement sélectionné.

### ***2.1 Des audiences populaires où sont exigées des réformes majeures***

Les travaux de la commission se déroulent de septembre 2002 à septembre 2003 et près de 400 mémoires sont entendus lors des consultations publiques. Les registres argumentatifs de part et d'autre demeurent conformes avec les discours construits depuis le début des années 1990. En soulignant que la pollution que génère la production porcine est largement documentée depuis les années 1980, les environmentalistes demandent comment il se fait qu'elle « n'ait pas été endiguée, et qu'au contraire, elle ait progressé significativement ? Comment se fait-il que 25 ans plus tard, on en soit encore à débattre des solutions à mettre en place pour la freiner ? » (Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, 2003 : 10). La configuration politique corporatiste et les mesures agroenvironnementales choisies par le gouvernement sont mises au banc des accusés. Pour la Coalition Eau secours, les principaux problèmes sont que « le monde agricole prend ses décisions en circuit fermé, sans la population » et qu'« il existe un

rapport de forces inégal entre l'industrie agricole et le Ministère de l'Environnement », tandis que « les approches dites de concertation cachent un laxisme volontaire et que l'auto-responsabilisation est un concept dangereux » (2003 : 19; 21). Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec renchérit : la prise en charge de la pollution porcine « a toujours souffert d'un manque de volonté politique et d'engagement formel à y mettre un terme, et ce, tant de la part du gouvernement (incluant le palier municipal) que du côté de l'UPA » (2003 : 11).

Pour les environnementalistes, il est temps que la réglementation soit réellement appliquée et l'écoconditionnalité mise en place, afin d'« affirmer clairement qu'il ne doit plus être possible au Québec d'opérer de manière non conforme, et recevoir des fonds publics » (UQCN, 2003 : 20). Outre ces mesures agroenvironnementales, l'Assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) doit également être revue, puisque son financement lié aux volumes de production encourage un modèle productiviste nuisible d'un point de vue environnemental et social. Les environnementalistes jugent donc que la voie vers une agriculture durable passe nécessairement par une réforme des programmes de soutien agricole et que c'est ainsi « qu'il sera possible de modifier les modes de production actuels, par exemple en influençant les producteurs, à l'aide des programmes de financement gouvernementaux, vers une agriculture plus diversifiée et des pratiques agricoles plus durables » (Coalition Eau secours, 2003 : 29).

Face à ces discours réformateurs, l'UPA et ses fédérations maintiennent que le développement durable du secteur agricole doit permettre de « maintenir des fermes à dimension humaine et [de] développer une agriculture qui vise un équilibre entre les objectifs économiques, environnementaux et sociétaux », en ne perdant pas de vue que la « pérennité du développement passe avant tout par la viabilité et le maintien de nos entreprises sur tout le territoire » (UPA, 2003 : 79). Or, « les pressions économiques auxquelles se heurtent les agricultrices et agriculteurs ralentissent et restreignent parfois leur capacité d'adaptation » (2003 : 38) et c'est pourquoi il faut continuer de s'appuyer sur des outils éprouvés tels que les programmes de sécurité du revenu et adopter une approche en trois axes « une période de transition (mise en place progressive) laissant aux fermes le

temps de s'adapter, un soutien financier adéquat et à long terme de la part des gouvernements et l'accès au savoir de même qu'aux connaissances dans le domaine agroenvironnemental » (2003 : 79).

Forcée en quelque sorte de réagir sur les propositions d'adoption de l'écoconditionnalité émises par de multiples participants, l'UPA présente une conception très particulière de ce dispositif qui devrait, « d'abord et avant tout, être une mesure incitative, mobilisatrice, permettant de bonifier les revenus des entreprises qui appliquent des méthodes nouvelles de protection de l'environnement » (2003 : 55). La profession agricole tente donc d'associer l'écoconditionnalité à une formule « positive » de paiements agroenvironnementaux accordés lorsque des agriculteurs adoptent de bonnes pratiques environnementales et non comme un mécanisme dissuasif qui prive de soutiens publics les agriculteurs fautifs qui ne respectent pas le règlement. Quant à la réforme de l'ASRA mise en avant par plusieurs lors des audiences publiques, l'UPA conteste que l'ASRA ne favorise que l'agriculture industrielle. De manière surprenante, elle reconnaît toutefois que, puisque « les compensations de l'ASRA sont basées sur le nombre d'unités produites, on observe, en raison de la mouvance économique actuelle, une concentration de ces aides » et que, « devant ce constat, le milieu agricole a demandé d'évaluer la faisabilité de limiter les aides versées par l'État sur les entreprises de plus grande taille » (UPA, 2003 : 33). Ce plafonnement des aides permettrait « qu'elles soient davantage alignées sur le modèle d'agriculture souhaité », soit les fermes « à dimension humaine » et « familiales » (UPA, 2003 : 33). Non seulement l'idée de plafonnement du soutien public entre pour la première fois dans les débats sur les politiques agricoles, mais l'instigatrice de ce mécanisme n'est nulle autre que la profession agricole elle-même ! Cette étonnante suggestion sera cependant rapidement balayée du registre argumentatif de l'UPA, qui à notre connaissance n'y reviendra qu'une seule fois en 2009, pour ensuite l'écarter définitivement de son discours.

## ***2.2 Le rapport du BAPE : pour un découplage des soutiens publics agricoles***

La configuration politique ouverte et intersectorielle du BAPE fait place à l'automne 2003 à la publication d'un rapport qui prône d'importantes réformes des politiques agricoles et

agroenvironnementales. Les commissaires recommandent l'intégration et l'application rapides d'un mécanisme d'écoconditionnalité dans la gestion des soutiens publics à l'agriculture, soulignant qu'il s'agit de la proposition la plus fréquemment avancée par les intervenants afin d'assurer un meilleur respect des exigences environnementales dans le secteur agricole (BAPE, 2003 : 204). Le BAPE suggère également au gouvernement de créer des mesures économiques incitatives visant « à mettre en place de bonnes pratiques agroenvironnementales qui permettraient l'atteinte d'objectifs allant au-delà des exigences environnementales prévues dans les lois et les règlements » (BAPE, 2003 : 206).

C'est cependant les positions des commissaires sur les programmes de soutiens publics qui ébranlent le plus le monde agricole. La Commission estime en effet « qu'une des conditions importantes du développement durable de la production porcine est la révision [de l'ASRA] » et recommande à cet effet que ce programme « soit remplacé par un régime de protection du revenu global des producteurs agricoles, qu'un revenu net maximal soit protégé et que cette protection s'applique indépendamment du volume, de la nature ou du prix de leur production » (2003 : 3; 154). Pour la Commission, les raisons principales qui justifient cette réforme s'appuient d'abord sur le principe d'équité, puisque comme ce programme ne couvre que certaines productions, il « contribue à une spécialisation accrue de l'agriculture dans son ensemble en ce sens qu'il décourage le développement de productions nouvelles ou existantes qui ne sont pas admissibles aux programmes de l'ASRA » (2003 : 153-154). De plus, une telle réforme serait l'« une des manières d'encourager le développement du type d'agriculture que tous les participants disent favoriser, à savoir une agriculture de type familial plutôt qu'une agriculture de type corporative » (2003 : 149). Enfin, les commissaires justifient la nécessité d'un tel découplage des aides agricoles en regard des négociations internationales conduites par l'OMC, l'ASRA constituant « nettement un type de programme dont l'existence future risque d'être remise en question et de donner lieu à l'imposition de tarifs compensateurs » (BAPE, 2003 : 151; 153). Cette critique de l'ASRA à la lumière des négociations internationales avait déjà été effectuée par l'UQCN, mais c'est la première fois qu'un organisme public utilise cet argumentaire pour suggérer une refonte du principal programme de soutien public agricole au Québec.

Tout comme le Vérificateur général, le ministère de l'Environnement et les groupes environnementalistes, les commissaires du BAPE identifient les politiques agricoles productivistes comme l'un des principaux obstacles à l'avènement d'une agriculture durable. Comme eux également, ils posent la question de la cohérence entre les politiques agricoles et les politiques agroenvironnementales et présentent l'écoconditionnalité comme un mécanisme essentiel pour au moins s'assurer que des aides publiques ne sont pas versées aux agriculteurs ne respectant pas les exigences minimalement demandées par les pouvoirs publics en matière d'environnement. La pression est donc de plus en plus forte sur le gouvernement pour qu'il insère un tel dispositif dans sa politique agroenvironnementale. La section suivante décrit la façon dont l'écoconditionnalité est finalement mise en place.

### **3. L'écoconditionnalité québécoise : du mécanisme réformateur demandé par plusieurs acteurs à un outil en pratique fortement limité**

Le ministère de l'Agriculture avait déjà ouvert la porte à l'utilisation de l'écoconditionnalité en 2001 en modifiant la Loi sur la Financière agricole du Québec de façon à donner à cet organisme la possibilité de déterminer les normes environnementales « dont elle tiendra compte dans l'élaboration et l'administration de ses programmes » (Gouvernement du Québec, 2001 : 2). Un comité de travail multipartite était créé au même moment afin de travailler à l'élaboration d'un concept typiquement québécois de l'écoconditionnalité dans le secteur agricole, réunissant des représentants du ministère de l'Agriculture (MAPAQ), du ministère de l'Environnement (MDDEP), de la Financière agricole du Québec (FADQ), de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et de l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN).

Malgré des rencontres régulières, l'UQCN constate en 2004 le « cul-de-sac auquel a abouti le comité de travail sur l'application de l'écoconditionnalité après deux ans de travaux » (2004). En effet, en dépit de nombreuses réunions et d'une mission d'étude effectuée en 2002 en France, en Suisse et aux États-Unis pour y analyser les diverses modalités

d'application possibles de l'écoconditionnalité (Groupe de travail sur l'élaboration d'un concept typiquement québécois de l'écoconditionnalité dans le secteur agricole, 2002), les membres du comité ne parviennent toujours pas à s'entendre sur une position commune.

L'UPA maintient sa conception de l'écoconditionnalité qu'elle défend également lors des audiences du BAPE en 2003 et qui renvoie à une « mesure incitative, mobilisatrice, permettant de bonifier les revenus des entreprises » (MAPAQ, 2003, cité dans Leblanc, 2010: 215), ce qui réfère plutôt selon la catégorisation de l'OCDE à des paiements agroenvironnementaux. Du côté de l'UQCN et du MDDEP, on milite à l'opposé pour un principe d'application coercitif tel qu'élaboré dans l'Union européenne, où le soutien public à l'agriculteur est suspendu dans le cas de non-conformité à la réglementation et aux normes environnementales (MAPAQ, 2003, cité dans Leblanc, 2010 : 216). Le décalage est trop grand et le groupe de travail s'achève sur une note non consensuelle.

Pressé de réagir au rapport du BAPE déposé en 2003, le MAPAQ tranche unilatéralement en mai 2004 pour une définition de l'écoconditionnalité qui soumet l'accès aux soutiens publics agricoles à une seule exigence, le dépôt au MDDEP du bilan phosphore de l'exploitation, ce qui est déjà exigé par le Règlement sur les exploitations agricoles (REA). Il s'agit donc d'une utilisation très limitée du mécanisme d'écoconditionnalité, qui non seulement n'implique le respect d'aucune bonne pratique agroenvironnementale (comme c'est le cas dans l'Union européenne), mais qui en plus n'exige que le dépôt du bilan phosphore, et non le dépôt d'un bilan phosphore *à l'équilibre*. Pourtant, le dépôt d'un bilan phosphore à l'équilibre est l'une des dispositions réglementaires du REA. Cela signifie donc que l'écoconditionnalité québécoise n'exige même pas le respect de la réglementation pour pouvoir recevoir des sommes publiques. Ce n'est qu'à partir de 2011 que les agriculteurs sont tenus de déposer leur bilan phosphore et de démontrer qu'ils en respectent les obligations d'équilibre sur leur lieu d'exploitation<sup>104</sup>. Du côté de la FADQ, à ce critère également retenu s'ajouteront aussi des exigences liées à la protection des bandes riveraines

---

<sup>104</sup> Site Internet, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, section « Écoconditionnalité », <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/productions/agroenvironnement/mesuresappui/ecoconditionnalite/Pages/ecoconditionnalite.aspx>, page consultée le 26 septembre 2014.

et à l'interdiction d'accroître la superficie cultivée par le déboisement dans certaines municipalités, exigences qui sont toutes deux contenues dans le REA (FADQ, 2009 : 2).

Cette période se termine sur l'adoption en 2004 de l'écoconditionnalité, qui vient ainsi compléter la gamme d'instruments formant la politique agroenvironnementale québécoise, demeurée inchangée depuis. L'unique revendication des groupes environnementalistes qui s'institutionnalise véritablement dans l'action publique agroenvironnementale est donc celle de l'écoconditionnalité, avec une portée beaucoup plus restreinte que celle qu'ils réclamaient. En effet, ce mécanisme s'inscrit dans une logique strictement de conformité réglementaire et non, comme le demandaient depuis plusieurs années les groupes environnementalistes, dans la poursuite d'un « double objectif de conformité réglementaire et d'adoption de pratiques favorables sur le plan de l'environnement », c'est-à-dire des normes environnementales qui vont au-delà de la réglementation (UQCN, 2001 : 7). De plus, son entrée en vigueur est étalée dans le temps, avec une première application en 2005, puis une seconde en 2011, mais toujours dans une optique de respect réglementaire.

Pour conclure, il semble que les « victoires » atteintes par les acteurs de l'environnement durant cette période (moratoire, commission du BAPE, écoconditionnalité) ne sont que partielles et ponctuelles. Outre l'application très limitée retenue de l'écoconditionnalité, le moratoire sur la production porcine n'est que provisoire et le BAPE ne possède aucun pouvoir exécutoire qui assurerait la mise en œuvre de ses recommandations. L'évolution de l'action publique agricole demeure toujours entre les mains du gouvernement, dont nous étudierons maintenant les décisions à cet égard du milieu des années 2000 à 2013.



### III. 2006-2013 : Des changements à la marge plutôt qu'une réforme globale

Au gré des multiples tensions impliquant la profession agricole, les groupes environnementalistes et deux différents partis politiques qui se succèdent au pouvoir, l'action publique agroenvironnementale a donc vu le jour entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000. Cette politique agroenvironnementale s'articule autour d'un règlement spécifique sur la pollution d'origine agricole, le programme Prime-Vert, les clubs-conseils en agroenvironnement et la création de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA), auxquels s'ajoute progressivement une version allégée du principe d'écoconditionnalité dans l'Assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA).

Cette troisième partie porte sur l'évolution de l'action publique agroenvironnementale qui a suivi cette période fondatrice, qui s'inscrit dans un contexte politico-économique bien différent. Le Parti québécois perd le pouvoir en 2003 aux mains du Parti libéral, réputé moins proche de la profession agricole (sur les rapports entre l'UPA et les partis politiques, voir Morisset et Couture, 2010: chapitre 1). En 2005, le moratoire sur la production porcine mis en place en 2002 est levé complètement, mais la conjoncture économique a évolué depuis le Sommet de Saint-Hyacinthe de 1998 et ses grands objectifs de « conquête des marchés » par la croissance des exportations agricoles. La force du dollar canadien et la concurrence des pays asiatiques mine la reprise agricole<sup>105</sup>, « la situation du secteur porcin se dégrade progressivement et au cours d'une période de quatre-cinq ans, les déficits au fonds de la Financière agricole explosent et là le gouvernement est bien conscient qu'il y a un problème<sup>106</sup> ». Ce contexte de crise amorce des changements dans la configuration politique agricole. Nous verrons dans un premier temps que les élus politiques et les administrations publiques entreprennent un processus de distanciation face au corporatisme agricole, processus qui mène à des propositions de réformes importantes (section 1). Toutefois, ce mouvement réformateur se heurte au poids de la profession agricole dans la régulation des politiques de ce secteur (section 2) et à la difficulté des acteurs de

---

<sup>105</sup> Dutrisac, Robert. « L'agriculture dans tous ses états », *Le Devoir*, 8 juillet 2006 : B1.

<sup>106</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, janvier 2013.

l'environnement à s'établir durablement dans le jeu politique agricole et agroenvironnemental (section 3).

### **1. 2006-2008 : Une apparente distanciation des pouvoirs publics de la profession agricole**

En réponse au climat de crise qui pèse sur le secteur agricole, le gouvernement crée en juin 2006 la *Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois* (CAAAQ, aussi appelée Commission Pronovost en référence au nom du commissaire qui la préside, Jean Pronovost) auquel il attribue un mandat d'étude très large, visant à la fois : à faire un état de la situation des enjeux et défis de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois; à examiner l'efficacité des interventions publiques actuellement en place dans ces deux secteurs, à la fois du point de vue économique, mais aussi en regard de leurs effets sur l'environnement, la santé, l'occupation du territoire et le développement régional; enfin, à établir un diagnostic et à formuler des recommandations sur les adaptations à apporter aux politiques publiques. Le ministre de l'Agriculture juge que cette entreprise d'envergure est nécessaire, en raison de la « complexité des problématiques » vécues par le milieu agricole, de la « diversité [grandissante] des intervenants » concernés et de leur « difficulté majeure à partager un diagnostic commun de la situation afin de relever les défis de l'heure » (Gouvernement du Québec, 2006).

Le choix de ce type de configuration politique a une résonnance particulière dans le contexte de l'agriculture québécoise : il s'agit du plus vaste processus de consultation entrepris dans ce secteur depuis la Commission Héon (1955) et la Commission April (1967), qui avaient pavé la voie à la création de ce qui constituent encore aujourd'hui les quatre principaux piliers de la politique agricole québécoise : la mise en marché collective (mise en place à partir de 1956), la gestion de l'offre dans les productions du lait, des œufs et de la volaille (à partir de 1965), l'assurance stabilisation des revenus agricoles (1975) et la *Loi sur la protection du territoire agricole* (1978).

### ***1.1 Une configuration de consultation large, en opposition aux volontés de l'UPA***

L'aura quasi mythique qui entoure les commissions Héon et April fait d'ailleurs espérer à plusieurs acteurs qu'un tel processus puisse mener à une refondation de la politique agricole québécoise. L'Union paysanne, une organisation agricole et citoyenne créée en 2001 qui cherche à s'établir comme « contrepoids au lobby de l'UPA<sup>107</sup> », demande depuis 2003 la tenue d'États généraux en agriculture afin de « réorienter » le modèle agricole vers une « agriculture véritable », qui « ne peut être que sociale, c'est-à-dire que sa fonction est essentiellement de nourrir une population, de préserver ses ressources naturelles et d'occuper son territoire » (Union paysanne, 2004 : 2). En 2005, l'Union paysanne se joint à d'autres organismes issus du monde municipal, environnemental et rural et des associations de consommateurs qui se réunissent « afin d'amorcer une réflexion commune sur l'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et du territoire québécois » et qui appellent eux aussi à la tenue d'un débat large et transparent dans le cadre d'états généraux afin de penser l'avenir de l'agriculture et « dégager une vision commune du développement » (Union des Consommateurs *et al.*, 2005). Solidarité rurale du Québec, une coalition d'organismes nationaux créée en 1991 pour promouvoir le développement du monde rural et que le gouvernement reconnaît en 1997 comme instance-conseil en matière de ruralité, insiste directement auprès du premier ministre sur la nécessité d'une telle consultation<sup>108</sup>.

L'UPA avait également demandé au gouvernement d'organiser un grand forum, mais plutôt sous la forme d'un sommet des décideurs à l'image de la rencontre de Saint-Hyacinthe de 1998, c'est-à-dire où les principaux acteurs économiques auraient établi entre eux des objectifs et des mesures pour sortir de la crise des revenus que traversent les agriculteurs<sup>109</sup>. En effet, malgré la hausse des aides publiques, les revenus nets des agriculteurs enregistrent une baisse constante depuis 1985 et plus particulièrement depuis 1995, de façon à ce qu'en 2005, l'aide étatique représente dorénavant 24 % des revenus bruts des agriculteurs<sup>110</sup>. Ce

---

<sup>107</sup> Turcotte, Claude. « La création de l'Union rurale dérange », *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> décembre 2001 : B2.

<sup>108</sup> Entretien, membre de l'équipe de direction, Solidarité rurale du Québec, Nicolet, mars 2013.

<sup>109</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

<sup>110</sup> Dutrisac, Robert. « L'agriculture dans tous ses états », *Le Devoir*, 8 juillet 2006 : B1.

marasme économique provoque une remise en question du développement du secteur et des politiques publiques qui le sous-tendent. Or, cette remise en cause n'est plus le fait d'acteurs périphériques à l'agriculture, mais provient de la profession agricole elle-même. Le Directeur général de la Coop fédérée (qui est la plus grande entreprise agroalimentaire au Québec et dont les membres sont majoritairement des agriculteurs) admet que « le type d'agriculture subventionnée est remis en question », même au sein de la profession<sup>111</sup>.

Cette remise en question ne touche cependant pas la haute organisation de l'UPA, qui tient d'autant plus à ce que ces débats, qui menacent les fondements de la politique agricole auxquels elle demeure très attachée, se déroulent dans un environnement fermé et contrôlé. Lors de l'annonce de la création de la CAAAQ, le journal *Le Devoir* rapporte à cet effet que « depuis deux années, l'UPA refusait qu'un tel exercice [consultatif] se tienne en dehors de ses rangs et de son contrôle », mais que le ministre de l'Agriculture « s'est montré insistant » pour conserver le mandat d'une large consultation<sup>112</sup>. Comptant sur l'appui du premier ministre, il « ne voulait pas faire d'états généraux : il voulait quelque chose un peu plus à distance d'une discussion entre les différentes parties prenantes habituelles de l'agriculture<sup>113</sup> ». Le Parti libéral est en effet moins porté vers les sommets corporatistes, moins à l'aise avec la dynamique de « confrontation ouverte qui caractérise la présidence de l'UPA à cette époque » et il enclenche ainsi par la création la CAAAQ « une certaine distanciation avec le lobby agricole<sup>114</sup> ».

## ***1.2 Une commission pour repositionner le MAPAQ en situation d'influence***

L'alternance politique aux rênes de l'État entraîne également un changement dans la haute administration du MAPAQ, qui s'accompagne d'une volonté de rétablir le ministère en position d'influence. Le ministère de l'Agriculture se retrouve alors en effet régulièrement

---

<sup>111</sup> Bégin, Pierre-Yvon. « Commission sur l'avenir de l'agriculture : Trop peu et trop tard, juge l'opposition », *La Terre de chez nous*, 6 juillet 2006 : 3.

<sup>112</sup> Dutrisac, Robert. « L'agriculture dans tous ses états », *Le Devoir*, 8 juillet 2006 : B1.

<sup>113</sup> Entretien, membre de l'équipe de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, février 2013.

<sup>114</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, janvier 2013.

critiqué quant à sa faiblesse par rapport à la profession agricole. Outre les groupes environnementalistes, des entités publiques comme le BAPE et le Vérificateur général du Québec (VGQ) émettent de tels propos. Par exemple, le Commissaire au développement durable, une nouvelle institution de surveillance et de vérification créée en 2006 et qui est attachée au VGQ, relève dans son premier rapport rendu public en 2007 que le MAPAQ, dans la gouvernance corporatiste qu'il a privilégiée, « n'a pas maintenu suffisamment [sa] capacité d'orienter et de coordonner l'ensemble des activités » (VGQ, 2007 : 70). Plus encore, « le manque de cohésion qui en résulte place le ministère et tout l'appareil gouvernemental dans une position de fragilité par rapport aux pressions que les différents acteurs du milieu agricole exercent ».

Cette critique récurrente se répercute sur l'administration agricole, qui elle-même constate un glissement de son influence dans le secteur des politiques agricoles. Comme l'explique cet ancien haut-fonctionnaire qui a participé à la création de la CAAAQ en 2006 :

Ma perception, qui était aussi largement répandue, c'était que le ministère ne menait plus rien. Très souvent, la blague entendue c'était que le ministère, il est sur le boulevard Therrien à Longueuil, il n'est pas au 200 chemin Sainte-Foy<sup>115</sup>. Et ce n'était pas tout à fait faux. Les politiques, les décisions d'aller quelque part, c'était que l'UPA voulait aller là. Je dirais que notre base d'influence au ministère était rendue à peu de chose, par rapport à ce que ça avait été dans les années qui avaient suivi la Révolution tranquille. Moi je suis arrivé dans cette époque-là et c'était un ministère qui donnait des orientations, qui était à l'avant, qui était l'éclaireur du monde agricole, alors que, à force de prendre ses signaux seulement sur le boulevard Therrien, le ministère était devenu, dans le fond, beaucoup plus un... il y aurait peut-être des termes plus sobres, mais... mais je dirais qu'il suivait beaucoup plus la parade qu'il en était à l'avant<sup>116</sup>.

La référence à la Révolution tranquille est intéressante. Si elle marque pour la société québécoise l'émergence du nationalisme, l'émancipation économique et culturelle de la population de langue française et la mise en place de plusieurs politiques de type sociales-démocrates, la Révolution tranquille désigne d'un point de vue organisationnel la fondation de l'appareil d'État québécois et en quelque sorte l'âge d'or des capacités administratives et du pouvoir d'intervention de l'administration publique (Rouillard *et al.*, 2008a). Pour ce haut fonctionnaire qui a assisté à l'évolution de l'administration agricole sur plusieurs

---

<sup>115</sup> Le siège social de l'UPA se trouve sur le boulevard Therrien à Longueuil, tandis que les bureaux nationaux du MAPAQ sont situés sur le chemin Sainte-Foy à Québec.

<sup>116</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

décennies, la comparaison entre les deux époques est décevante. Au milieu des années 2000, au ministère et dans les structures régionales,

Ce que l'on faisait, c'est que l'on remplissait des formulaires de programme. C'était rendu bien plus des technocrates, on n'allait plus sur la ferme, ça, ça avait été délégué à des clubs-conseils. [La question que je me posais c'est] comment est-ce qu'on peut revenir à une situation où, comme dans le temps, les agronomes du ministère sont écoutés et orientent des grands mouvements dans les campagnes comme la spécialisation et la mécanisation à l'époque<sup>117</sup>?

La création d'une vaste consultation publique à l'image des commissions fondatrices des années 1950 et 1960 apparaît pour la haute administration du MAPAQ une façon de rétablir la position d'influence du ministère. D'abord, il s'agit de s'extirper de la configuration corporatiste traditionnelle et de déplacer les débats dans une arène ouverte à tous, où personne « n'aurait peur de s'exprimer<sup>118</sup> ». Il faut ensuite « tout mettre sur la table », encore une fois à l'opposé des sommets ou groupes de travail corporatiste où l'ordre du jour est prédéterminé par le gouvernement et la profession agricole. Cette volonté de repenser l'ensemble de l'encadrement public et des politiques du secteur agricole explique le mandat très large donné aux commissaires de la CAAAQ. L'administration agricole espère que de ce cadre ouvert émergeront des idées stimulantes permettant de renouveler l'action publique agricole et de redonner une légitimité et un rôle accru au ministère.

### ***1.3 Les conclusions des commissaires : « Vers une révolution agricole »***

La *Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois* (CAAAQ) remporte un large succès : en sept mois de consultations publiques, 770 mémoires et témoignages sont présentés aux commissaires. L'agriculture apparaît comme un secteur décroisé de la stricte profession agricole : aux côtés des groupes agricoles et des agriculteurs individuels s'y font entendre des organisations environnementalistes, des municipalités, des entreprises de l'agroalimentaire, des groupes de consommateurs et de santé publique et des *think thanks* préoccupés par l'économie ou par les paysages ruraux.

---

<sup>117</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

<sup>118</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

Comme les discours tenus par les groupes agricoles et environnementalistes demeurent fidèles au registre argumentatif développé au cours des dernières années, nous ne reviendrons pas ici sur leurs positions respectives (pour une analyse approfondie des débats à la CAAAQ, voir Benoit, 2010). Il est pertinent toutefois de souligner que cette configuration ouverte et intersectorielle fait place à de nombreux débats remettant en question tant les programmes publics de soutien à l'agriculture, la protection du territoire agricole, les politiques agroenvironnementales, le monopole de représentation professionnelle de l'UPA que le mode de gouvernance du secteur.

Les ambitions de transformation de l'action publique et de la configuration politique agricoles entendues à la CAAAQ sont reflétées dans le rapport de la commission rendu public en février 2008. L'ampleur des réformes proposées surprend, au point où le journal *Le Devoir* titre le lendemain à sa une : « Vers une révolution agricole<sup>119</sup> ». Il est vrai que le rapport préconise de véritables changements dans plusieurs pans des politiques agricoles : non seulement il suggère une révision des quatre piliers traditionnels<sup>120</sup>, mais il invite aussi l'État à adapter ses interventions afin de favoriser une diversité de modèles d'exploitations agricoles, de mieux ancrer les préoccupations environnementales, d'occupation du territoire, d'alimentation et de santé publique dans l'action publique agricole et de mettre fin au monopole syndical de l'UPA (reconnu officiellement en 1972). En outre, le rapport propose au gouvernement un plan de mise en œuvre de ses principales recommandations, qui indique la procédure à suivre pour réaliser ces nombreuses réformes. Ce plan invite d'ailleurs le gouvernement à agir rapidement, dans un horizon s'étendant jusqu'à 2011.

Cette injonction à passer à l'action est lourde de sens. En effet, l'une des conclusions les plus acides qui émergent de la commission Pronovost est certainement la perte de confiance de plusieurs intervenants à l'endroit du ministère de l'Agriculture. Ce dernier « n'est plus perçu comme une organisation proactive ayant le leadership nécessaire pour dégager, en

---

<sup>119</sup> Turcotte, Claude. « Vers une révolution agricole. Le rapport Pronovost secoue la "place forte" du système actuel », *Le Devoir*, 13 février 2008 : A1.

<sup>120</sup> Ces quatre piliers sont la mise en marché collective, la gestion de l'offre dans les productions du lait, des œufs et de la volaille, l'assurance stabilisation des revenus agricoles et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

concertation, une vision mobilisatrice de l'agriculture et de l'agroalimentaire » (CAAAQ, 2008 : 228). Plus encore, « on l'accuse souvent d'être prisonnier de ses groupes de pression. Pour bon nombre de personnes, le MAPAQ gouverne peu ». Les commissaires suggèrent donc au gouvernement d'appuyer le MAPAQ afin qu'il soit en mesure « d'exercer un véritable leadership », notamment par « le renforcement des équipes d'analyse, de prospection et d'élaboration de la vision » du secteur agricole, de même que par « la révision des priorités d'affectation des ressources budgétaires allouées au Ministère » (CAAAQ, 2008 : 233). En effet, le rapport souligne que l'essentiel du budget du MAPAQ est consacré au programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), ce qui fait en sorte que peu de ressources restent pour se consacrer à d'autres missions qui sont pourtant importantes. À l'instar du BAPE et du Vérificateur général du Québec avant eux, les commissaires jugent que l'ASRA entraîne en outre de nombreux effets négatifs et proposent une réforme totale de ce programme.

La refonte suggérée implique d'ailleurs d'y insérer des considérations environnementales. Il s'agit de transformer progressivement l'ASRA en un programme de soutien global aux revenus agricoles « ayant pour objectif de contrebalancer les coûts de production résultant de la nordicité de l'agriculture québécoise et de certaines contraintes de nature environnementale et sociale imposées implicitement aux producteurs et que le marché ne peut reconnaître facilement » (CAAAQ, 2008 : 72-73). L'aide financière consisterait dorénavant en un soutien de base offert à l'ensemble des agriculteurs (sauf à ceux qui ont des productions sous gestion de l'offre) qui serait calculé à la fois sur les ventes de produits réalisées pendant l'année et selon un historique de la production de chaque ferme. De plus, un plafond de 150 000 dollars par ferme et par année serait instauré.

À ce premier paiement direct s'ajouterait un paiement modulé en fonction de différentes caractéristiques géographiques et climatiques, de même qu'en regard de « la production de biens environnementaux spécifiques qui serait compensée en proportion des pertes de revenus occasionnées ou des investissements à réaliser pour produire ces biens » (CAAAQ, 2008 : 73). La décision de créer un mécanisme de compensation pour la production de



biens et services environnementaux, puis de l'intégrer au sein de l'ASRA plutôt que d'en faire un programme à part entière relève d'une double logique pour les commissaires :

Quand on utilise les mécanismes de soutien au revenu pour faire avancer certaines politiques, c'est toujours très puissant. C'est pour cela qu'on l'avait greffé à l'ASRA. C'est vraiment beaucoup plus puissant. Et on voulait avoir un système qui marche. On remarquait aussi que, parce que c'est souvent complexe ces choses-là, on voyait que les Européens s'en allaient vers ce sens-là et ça nous semblait faire du sens d'utiliser un peu les mêmes approches, parce qu'à un moment donné, on se retrouve tous autour des tables où l'on discute des politiques commerciales, des systèmes de protection de gestion de l'offre, etc. Puis à ce moment-là, lorsque les pays ont des approches ou des politiques qui se ressemblent, ça facilite la compréhension<sup>121</sup>.

Ainsi, tout comme pour l'écoconditionnalité, ancrer une compensation des biens et services environnementaux à l'intérieur de l'ASRA apparaît comme le levier le plus puissant pour produire les changements agroenvironnementaux désirés chez les agriculteurs. Les négociations internationales et les orientations prises par l'Union européenne constituent également un argument supplémentaire pour découpler les soutiens publics de la production et lier les aides à des pratiques agricoles établies comme respectueuses de l'environnement.

En somme, comme ce fût le cas dans une moindre mesure lors de la commission du BAPE en 2003, la configuration politique ouverte et intersectorielle que constitue la CAAAQ mène à un rapport qui ébranle les fondements de l'action publique agricole et son référentiel productiviste. Cette remise en question globale est perçue par plusieurs comme une soupape qui met à jour les problèmes et les contradictions des politiques agricoles et qui étaient jusqu'alors contenus sous l'effet de la gouvernance corporatiste :

Lorsque monsieur Pronovost a présenté son rapport, c'était très, très parlant : des applaudissements qui n'en finissaient plus. Il présentait à tout un parterre d'intervenants du monde agricole, les seuls qui n'applaudissaient pas étaient les gens de l'UPA, mais tout le monde applaudissait, incluant les gens de la Coop, tout le monde. C'était assez parlant et les applaudissements duraient trois, quatre minutes. La Commission Pronovost venait de colliger des informations que personne n'osait dire, mais que tout le monde disait en coulisse. Parce que les gens craignaient de subir les contrecoups provenant de l'UPA, parce que c'était un leadership qui s'exerçait comme ça. La Commission Pronovost a identifié un certain nombre de dérives qui étaient associées à la gouvernance qui prévalait : manque de leadership du MAPAQ, trop grande importance du lobby agricole... Ça a été un exercice extrêmement salutaire pour que des questions ne soient plus taboues<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Entretien, membre de l'équipe de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, février 2013.

<sup>122</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, janvier 2013.

Cette remise en cause sur la place publique de questions auparavant jalousement gardées par la profession agricole comme des enjeux réservés aux seuls véritables experts de l'agriculture, c'est-à-dire aux yeux de l'UPA de ceux qui en vivent, lui déplait. Le président de l'organisation qualifie le rapport de « douche froide », qui « divise » et « place l'ensemble du monde agricole sur la défensive<sup>123</sup> », en plus de poser « un diagnostic erroné sur l'agriculture du Québec » et qui fait « carrément fausse route<sup>124</sup> » en remettant en question les piliers de la politique agricole.

#### ***1.4 Le recours à des experts indépendants afin d'éclairer les avenues de réformes potentielles***

En 2008, sans se prononcer officiellement sur les suites qu'il entend donner aux recommandations de la CAAAQ, le gouvernement poursuit son mouvement de distanciation de la profession agricole en mandatant deux experts afin de préciser des avenues de réformes précises de deux piliers de la politique agricole québécoise, soit les soutiens aux revenus agricoles (rapport Saint-Pierre) et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (rapport Ouimet). Ce deuxième rapport préconise des réformes importantes de la régulation du zonage agricole, mais cette question concerne peu l'agroenvironnement et nous ne l'approfondissons donc pas<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> Lacasse, Christian. « Un rapport qui a l'effet d'une douche froide », Éditorial de l'UPA publié dans *La Terre de chez nous*, 21 février 2008 : 6.

<sup>124</sup> Gagné, Jean-Charles. « “Un diagnostic erroné sur l'agriculture” – Christian Lacasse », *La Terre de chez nous*, 28 février 2008 : 10.

<sup>125</sup> Brièvement, Ouimet, qui a présidé de 1994 à 2004 la Commission de protection du territoire agricole, confirme l'importance de la LPTAA, mais insiste sur certains changements qui doivent y être apportés afin qu'elle conserve sa pertinence par rapport aux enjeux contemporains. En premier lieu, Ouimet propose d'en finir avec l'approche du « cas par cas » dans le dézonage agricole et de plutôt institutionnaliser une gestion à long terme de l'aménagement du territoire. Autrement dit, le développement des zones agricoles, industrielles et résidentielles devrait se réaliser en conformité avec un schéma d'aménagement du territoire établi pour plusieurs années, et ce, afin de favoriser la cohabitation harmonieuse des différents usages du territoire et de conserver les terres agricoles, que ce soit en zone périurbaine ou en zone rurale. En deuxième lieu, le rapport Ouimet suggère d'adapter la protection du territoire agricole aux particularités régionales : des règles plus strictes près des villes où la pression urbaine se fait très forte, des règles assouplies dans les régions rurales où des dynamiques de dévitalisation sont à l'œuvre.

Le chantier sur la réforme de l'ASRA est donc confié à Michel Saint-Pierre, qui a été sous-ministre au ministère de l'Agriculture de 2004 à 2008 (au moment où la CAAAQ est créée) et qui cumule plusieurs expériences d'administration dans le secteur agricole. Son rapport, rendu public en février 2009, brosse un portrait très critique de l'ASRA : si, dans les années ayant suivi son adoption en 1975, l'ASRA a permis de moderniser l'agriculture québécoise et d'augmenter le revenu des producteurs agricoles, elle aurait désormais plusieurs effets pervers sur le développement de ce secteur. Saint-Pierre avance que ce programme n'agit plus comme une assurance, mais plutôt comme une mesure d'appui permanente aux agriculteurs. Ainsi, l'ASRA aurait un effet structurant plus grand sur les choix de production que les signaux émanant du marché. Comme l'ASRA ne couvre que certaines productions, celles-ci sont privilégiées par les agriculteurs puisqu'elles leur assurent un revenu, au détriment des productions en émergence et non assurées. De plus, elle encouragerait indirectement l'endettement agricole, la dégradation de l'environnement, ainsi que la concentration des aides financières de l'État dans trois principales régions : Montérégie, Centre-du-Québec et Chaudière-Appalaches. Enfin, en raison des sommes importantes qui y sont consacrées, l'ASRA laisse peu de marge de manœuvre budgétaire pour financer d'autres programmes essentiels pour assurer l'avenir de l'agriculture.

Face à ce constat, Saint-Pierre suggère de se diriger vers « une nouvelle génération de programmes agricoles », qui offrirait un soutien de base à toutes les entreprises agricoles (et non à seulement certaines productions) et qui serait plus conforme aux règles du commerce international en découplant les aides et en rétablissant le contact entre les décisions des agriculteurs et les signaux émanant du marché. Des critères autres qu'économiques devraient également être intégrés à ces programmes, de façon à « répondre aux besoins spécifiques de régions moins favorisées » et d'« appuyer la multifonctionnalité de l'agriculture » (Saint-Pierre, 2009 : 30). À cet effet, Saint-Pierre propose la mise en place, au sein de la gamme d'instruments de soutien financier, de « contrats d'agriculture multifonctionnelle », dont l'objectif serait d'« offrir un appui à une activité agricole diversifiée dans des zones au potentiel agricole limité en échange d'une contribution à l'atteinte d'objectifs sociaux ou environnementaux » (Saint-Pierre, 2009 : 55). Cette aide reposerait sur une entente minimale de trois ans et allouerait annuellement jusqu'à 10 000

dollars par ferme et jusqu'à 15 000 dollars pour les exploitations biologiques. Enfin, cette réforme devrait rendre l'ensemble des programmes de soutien financier écoconditionnel.

En somme, la tenue d'un large processus de consultations publiques et l'appel à des experts par le gouvernement conduisent en moins de deux ans à des propositions de refontes substantielles pour l'action publique agricole et agroenvironnementale. En revanche, comme c'est le cas des rapports produits précédemment par le BAPE ou par le Vérificateur général, ces trois rapports réformateurs consécutifs ne sont attachés d'aucun pouvoir exécutoire. La question est alors de savoir ce qu'il est advenu des recommandations des rapports Pronovost et Saint-Pierre. Comme le décrit la section suivante, l'UPA continue toujours de disposer d'importantes ressources politiques qu'elle ne manque pas d'utiliser.

## **2. Le retour de la profession agricole dans l'élaboration des politiques agricoles et dans leur statu quo**

Tout au long des travaux de la CAAAQ, des débats entourant la publication des rapports Saint-Pierre et Ouimet et des réactions des pouvoirs publics qui s'ensuivent, la sphère d'influence de l'UPA est décelable et les relations privilégiées qu'elle entretient avec les autorités publiques, mais aussi avec les différents intervenants impliqués dans le secteur de l'agriculture, expliquent la prudence des propos tenus par la plupart des acteurs.

### ***2.1 De l'influence et des ressources politiques de l'UPA***

Le spectre de l'influence de la profession agricole se discerne par des réactions évidentes, comme la rapidité avec laquelle les trois principaux partis politiques québécois ont immédiatement rejeté la recommandation de la CAAAQ d'abolir le monopole de

représentation professionnelle de l'UPA, dès la journée même ou le lendemain de la publication du rapport de la commission<sup>126</sup>.

Cette influence se décèle également dans l'absence d'action ou de prise de position publique de différents intervenants qui ne veulent pas s'opposer ouvertement à l'UPA. Ainsi, le taux de participation élevé aux consultations de la CAAAQ dissimule une retenue certaine dans les propos des différents acteurs qui s'y sont fait entendre. Selon un membre de l'équipe de la commission, l'une des principales contrariétés rencontrées pendant leurs travaux est que « des gens sont venus dire des choses à la commission qui n'allaient pas aussi loin que ce qu'ils nous disaient dans le privé. Ça, ça nous a considérablement irrités<sup>127</sup> ». Face à ce problème récurrent, la CAAAQ s'est dotée d'une politique interne établissant que seules les idées exprimées publiquement seraient prises en compte dans le rapport qui résulterait des consultations. Plusieurs groupes ont néanmoins décidé d'adopter un double discours, l'un privé lors d'échanges informels avec les commissaires, l'autre public lors des audiences :

Ça a été une assez mauvaise surprise, parce qu'il y en a un certain nombre qui a adopté des positions qui étaient plus politiques qu'objectivement réalistes. [*Comment expliquez-vous cela?*] Oh, parce que les gens ont des intérêts à protéger, c'est aussi simple que ça. Si vous êtes titulaire d'une chaire, je prends un exemple que vous êtes à même d'apprécier, et que votre financement provient de tel groupe, que ce soit un groupe de transformateurs, ou l'UPA, etc., vous allez faire attention avant de mordre la main qui vous nourrit. Tout le monde a des intérêts là-dedans. Ça a été une surprise moins agréable. [...] Même chose avec les gens qui faisaient de la transformation alimentaire, même chose avec les gens qui fournissaient les intrants par exemple. Tout le monde est un peu dépendant des agriculteurs, en conflits d'intérêts, ça fait qu'ils ont adopté des positions un peu plus politiques<sup>128</sup>.

Une autre surprise désagréable pour l'équipe de la CAAAQ a été le discours très conservateur de l'UPA lors des audiences publiques. Bien que certaines fédérations spécialisées et régionales de l'UPA et plusieurs agriculteurs individuels soient venus exprimer les difficultés de vivre de l'agriculture et la crise croissante de revenus et

---

<sup>126</sup> Bourgault-Côté, Guillaume. « L'audace des recommandations en surprend plusieurs », *Le Devoir*, 13 février 2008 : A3; Beauchemin, Malorie. « L'UPA n'est pas menacée », *La Presse*, 14 février 2008 : A13.

<sup>127</sup> Entretien, membre de l'équipe de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, février 2013.

<sup>128</sup> Entretien, membre de l'équipe de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, février 2013.

d'endettement qu'ils subissent, aucune proposition de réforme pour améliorer cette situation n'est venue de la part de la profession agricole :

À un point tel que, en bout de course, lorsque l'on a reçu les grandes organisations, l'UPA a dit : nous, on prône le statu quo. Tout ce qu'il faut, c'est mettre plus d'argent. Ça, ça nous a un peu estomaqués, compte tenu du fait que l'on parlait d'une situation où tout le monde se sentait en crise. Et puis pour nous, la dernière chose que l'on pouvait imaginer dans le fond, c'était le statu quo. [...] On ne s'attendait pas à avoir des suggestions drastiques, des suggestions qui auraient nécessité des changements de cap importants, mais on s'attendait à ce que l'on pointe du doigt des choses très spécifiques à améliorer. Mais ce n'est pas venu ça des grandes organisations<sup>129</sup>.

Par ailleurs, la configuration élargie des débats de la CAAAQ par rapport à sa sphère d'influence contrarie l'UPA, qui attaque la légitimité des acteurs non agricoles à intervenir dans ce secteur et l'incohérence des pouvoirs publics qui croient qu'une politique agricole peut réussir sans le soutien des agriculteurs. Ainsi, elle rejette le rapport de la CAAAQ, « appuyé, en grande partie, par des intervenants marginaux par rapport au monde agricole » et considère que depuis 2008 le gouvernement du Québec « multiplie les attaques sur l'agriculture et les agriculteurs » (UPA, 2009a). En effet, « Québec agit depuis quelques mois comme si l'agriculture était l'affaire de tous, sauf des agriculteurs. Toutes les opinions sont bonnes pour influencer ses décisions, sauf celle de ceux qui en vivent » (UPA, 2009b). Au contraire, la profession agricole rappelle au gouvernement que toute nouvelle politique doit, d'abord et avant tout, « proposer un modèle d'agriculture qui fait consensus au rang des premiers intéressés (les producteurs et les productrices agricoles eux-mêmes) et assurer un avenir prometteur à notre relève. Il est en effet inimaginable qu'une telle politique mette de côté, ne serait-ce qu'un peu, ceux et celles qui vivent de l'agriculture ainsi que l'avait fait le rapport Pronovost, qui n'a jamais su rallier la classe agricole » (UPA, 2011b). L'UPA démontre en outre l'étendue de ses appuis politiques et la déroute du gouvernement d'alors en organisant une sortie publique de trois anciens ministres de l'Agriculture, tant libéral que péquiste, qui s'unissent au-delà des clivages politiques pour dénoncer les recommandations des rapports Saint-Pierre et Ouimet<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Entretien, membre de l'équipe de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, février 2013.

<sup>130</sup> Chouinard, Tommy. « Trois anciens ministres appuient l'UPA », *La Presse*, 26 mai 2009 : A16.

Pourtant, malgré les exhortations de la profession agricole à revenir à des positions conformes à ses intérêts, le gouvernement présente à l'automne 2009 un projet de loi visant à modifier l'ASRA. Quoique ne reprenant pas les principales recommandations des rapports de la CAAAQ et Saint-Pierre, ce projet législatif propose des changements à ce programme, tels que l'instauration d'une couverture universelle, d'un plafonnement des paiements, d'une réduction de la taille des cheptels de porcs couverts, mais surtout une modification du modèle de calcul des coûts de production qui exclurait dorénavant le 25 % des fermes les moins performantes, faisant ainsi en sorte de diminuer les compensations versées à l'ensemble des bénéficiaires<sup>131</sup>. Cette annonce, qui restreint pour la première fois le fameux programme de l'ASRA, est très mal reçue par l'UPA.

En réaction, elle utilise alors sa force de mobilisation en bloquant pendant l'hiver 2010 les sentiers de motoneige traversant les terres agricoles en guise de levier de négociation avec les pouvoirs publics pour qu'ils abolissent la refonte de l'ASRA<sup>132</sup>. Ce bras de fer se révèle efficace puisque le gouvernement décide d'une part que les modifications prévues ne seront appliquées que partiellement entre 2010 et 2013, et d'autre part que les surplus financiers de la Financière agricole qui en découleront seront retournés aux agriculteurs<sup>133</sup>. Quoi qu'il en soit, la réforme a été ensuite définitivement renversée par le nouveau gouvernement du Parti québécois en 2013, peu après son arrivée au pouvoir.

Ce recul des gouvernements dans leurs efforts de réforme de l'ASRA témoigne de la force de statu quo que fait peser la profession agricole. Ce rapport de force est très bien illustré par l'exemple suivant, relaté par un ancien haut fonctionnaire de l'administration agricole. Cet intervenant nous a confié que lorsque le rapport Saint-Pierre, qui prônait une refonte de la fameuse ASRA, a été remis au ministre de l'Agriculture et au premier ministre, trois semaines ont été nécessaires avant d'avoir l'autorisation de le rendre public. Ce délai s'est imposé parce que les membres du gouvernement étaient ébranlés par la portée du rapport et

---

<sup>131</sup> Bérubé, Stéphanie. « Moins de porcs, plus de diversité », *La Presse*, 20 novembre 2009 : A10.

<sup>132</sup> Shields, Alexandre. « Assurance stabilisation - Québec s'entend avec l'UPA. Les motoneigistes pourront ainsi retrouver leurs sentiers », *Le Devoir*, 18 décembre 2010 : C1.

<sup>133</sup> Fontaine, Hugo. « Mesure controversée: la Financière agricole rembourse les producteurs », *La Presse*, 24 mars 2012 : A18; Samson, Claudette. « 20 M\$ retournés aux agriculteurs », *Le Soleil*, 1 novembre 2012 : 14.

craignaient les réactions à venir. Finalement, la conclusion à laquelle est venu le gouvernement est qu'une telle réforme était impensable : « en termes politiques, ce qui est dit, c'est que la paix vaut plus que ça, un milliard de dollars par année [le budget de l'ASRA]. Et c'est là qu'on voit qu'au fond, on achète la paix. Mais je trouve que le prix de cette paix-là, pas juste au niveau budgétaire, mais le prix que l'agriculture paie en différé est énorme<sup>134</sup> ».

## ***2.2 Des politiques agricoles et agroenvironnementales qui demeurent conformes au référentiel productiviste***

Dans les années suivantes, la tentative avortée de réforme de l'ASRA semble convaincre les pouvoirs publics de ne finalement pas procéder à une réorientation globale de l'action publique agricole, pourtant souhaitée par plusieurs intervenants et conseillée par différents experts. Des programmes à la pièce sont plutôt mis en place pour répondre à quelques-unes des préoccupations émises au cours des dernières années, par exemple le *Programme d'appui à la diversification et à la commercialisation en circuits courts en agriculture* (2009), le *Plan d'action pour le secteur biologique* (2010), le *Fonds d'investissement pour la relève agricole* (2010) et le *Programme pilote d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture* (2011).

Ces nouveaux programmes sont généralement bien accueillis par les groupes environnementalistes et ruraux, qui ne manquent toutefois pas de souligner qu'il s'agit certes d'un « premier pas vers une approche nouvelle » de l'agriculture, mais que lorsque « vient le temps d'essayer de nouvelles façons de faire, Québec choisit souvent timidement la voie de projet pilote en lui consacrant des sommes modestes. Il faut aller plus loin » (Solidarité rurale du Québec, 2011a). En effet, les organisations environnementalistes critiquent les moyens limités attribués à ces nouvelles interventions publiques, le *Fonds d'investissement de la relève agricole* n'étant doté que d'un budget de cinq millions de

---

<sup>134</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.



dollars par années pendant 15 ans (Équiterre et Nature Québec, 2010), le *Plan d'action pour le secteur biologique* ne recevant qu'« une enveloppe de 275 000 \$, ce qui représente 0,025 % du budget du ministère de l'Agriculture pour 2011-2012 » (Nature Québec, 2011 b : 27), tandis que le *Programme pilote d'appui à la multifonctionnalité* « possède une enveloppe budgétaire représentant moins de 0,05 % de l'enveloppe des programmes de soutien financier pour le secteur agricole » (Nature Québec, 2011 b : 15). Pour Nature Québec (nouveau nom de l'ancienne Union québécoise pour la conservation de la nature, UQCN), « la multifonctionnalité devrait être un objectif transversal de la future Politique agricole, et non un simple programme de subvention adjacent à la Politique », en déplorant à ce sujet « le fait que la Politique agricole du Québec sorte au compte-gouttes, alors que tous les éléments doivent constituer un ensemble structurant afin d'orienter clairement notre agriculture » (Nature Québec, 2011a).

La relative marginalité de ces nouveaux programmes n'empêche pas un porte-parole de l'UPA rappeler qu'« à long terme, il ne faudrait toutefois pas que des programmes de cette nature viennent se substituer aux programmes de sécurité du revenu, ces derniers étant plus structurants pour l'agriculture québécoise<sup>135</sup> ». De la même façon, le président de l'UPA insiste sur le fait que, « bien avant la multifonctionnalité, la priorité, dans l'esprit des agriculteurs, est et demeure de produire en recouvrant leurs coûts de production et en tirant un revenu décent du travail qui est le leur » (UPA, 2011a). La stratégie d'endiguement discursif adoptée par la profession agricole à l'endroit des enjeux agroenvironnementaux dans les années 1990 se poursuit ainsi dans les années 2010 en s'étendant à toute dimension autre que productive qui pourrait être attribuée à l'agriculture. Du point de vue de l'organisation, l'agriculture durable demeure celle qui fait vivre les agriculteurs par, et seulement par, les produits qu'ils cultivent ou élèvent, que ces produits soient rémunérés par le marché ou par les soutiens publics.

Après plusieurs années d'attente, le ministre libéral de l'Agriculture rend public en juin 2011 un document d'orientation intitulé *Donner le goût du Québec* (MAPAQ, 2011a).

---

<sup>135</sup> Auteur inconnu. « Appui à la multifonctionnalité : Un programme intéressant, mais incomplet », *La Terre de chez nous*, 21 avril 2011 : 9.

Plutôt que la politique agricole attendue, il s'agit en fait d'un livre vert s'articulant autour de la notion de politique bioalimentaire, en centrant la vision d'avenir du secteur sur les produits québécois et le rôle à jouer par les consommateurs. En outre, en tant que livre vert, le document présente des mesures qui pourraient être prises pour résoudre les problèmes du secteur, sans prendre une position gouvernementale ferme à ce sujet, relançant ainsi à nouveau une ronde de consultations, qui se déroule cette fois-ci à l'Assemblée nationale.

Le livre vert est accueilli avec déception. Le document ne fait pas référence aux conclusions les plus marquantes des trois rapports qui l'ont précédé, ne contient aucune mesure concrète et remet encore à plus tard les choix politiques en mettant sur pied une autre période de consultation. La relance d'un processus consultatif est généralement mal accueillie. Pour Solidarité rurale du Québec, « le temps des questions est derrière. On est en droit d'attendre du gouvernement qu'il passe en mode solution », plutôt que de reposer « encore une fois des questions pour lesquelles il a déjà toutes les réponses pour renouveler le contrat social qui lie l'agriculture au reste de la société » (Solidarité rurale du Québec, 2011b : 1). L'Union des consommateurs va même jusqu'à soumettre à la Commission de l'Assemblée nationale le même mémoire qu'elle avait présenté à la CAAAQ, donc il y « plus de trois ans déjà », se disant « très étonné[e] et déçu[e] » : « après tant d'années, tant d'efforts, tant de discussions, nous ne pouvons pas nous empêcher de nous demander si la présente consultation n'est pas destinée à faire gagner du temps à un gouvernement qui ne souhaite pas, au fond, mettre en œuvre une véritable réforme des politiques agricoles qui permettrait de changer graduellement notre agriculture » (Union des consommateurs, 2011 : 1-2). La méfiance à l'endroit du ministère de l'Agriculture et de sa capacité à agir en dehors de la sphère d'influence de l'UPA se renouvelle ainsi à nouveau.

Les élections générales de 2012 ramènent le Parti québécois au pouvoir, qui laisse tomber le livre vert et propose en 2013 une *Politique de souveraineté alimentaire*, un concept cher à l'UPA qui en fait d'ailleurs la promotion depuis quelques années. L'idée principale est d'accroître l'achat et l'approvisionnement en produits agricoles québécois tant auprès des consommateurs, des détaillants de la grande distribution et des institutions publiques. Le document ne prévoit aucune réforme des différents programmes qui ont été au cœur des

débats de la dernière décennie. L'UPA juge favorablement ce projet, qu'elle juge « rassembleur et rafraîchissant » (UPA, 2013 b) et qui surtout suscite « l'adhésion des principaux intervenants du secteur » (UPA, 2013c).

Tous ne sont pas si enthousiastes. Michel Saint-Pierre, l'auteur d'un des rapports réformateurs produits en 2008, se montre véhément à l'endroit du gouvernement et de la profession agricole dans une lettre ouverte parue dans le journal *La Presse* et intitulée « Une “politique” agricole pour l'UPA » :

Soyons clair dès le départ: ladite politique de souveraineté alimentaire rendue publique la semaine dernière par le ministre François Gendron n'est pas une politique et n'en a aucunement les caractéristiques essentielles. [...] C'est tout simplement que cette annonce, en se présentant comme une politique, évite soigneusement d'aborder les vrais problèmes de l'agriculture québécoise dont fait partie l'UPA par son contrôle lourd et peu innovant de la mise en marché, par son refus historique de faire évoluer les programmes gouvernementaux et par son monopole sur la pensée collective en agriculture (Saint-Pierre, 2013).

La question de l'agroenvironnement est quant à elle quasi éclipsée de la politique. Nature Québec déplore à ce sujet que le développement durable soit relégué au quatrième rang des orientations gouvernementales et que la politique se fonde sur le postulat « que l'essentiel en environnement a été fait et qu'il suffit maintenant de se concentrer sur des produits distinctifs, qu'il suffira de bien mettre en marché » (Nature Québec, 2013). En outre, en ignorant complètement la question du financement agricole « pour ne pas susciter trop de réactions dans les milieux agricoles plus conservateurs », la politique favorise par son inaction « l'émergence d'une agriculture à deux vitesses où se perpétueront des pratiques dommageables pour l'environnement naturel tout en tentant d'implanter, à la marge, un axe de développement durable pour définir l'agriculture de demain » (Nature Québec, 2013).

### ***2.3 La préservation de la configuration politique corporatiste au prix du statu quo des politiques agricoles***

En résumé, malgré la multiplication des critiques et des propositions de réforme, l'action publique agricole et agroenvironnementale change au final très peu au cours de la période

analysée. De nombreux intervenants expliquent cette impossibilité apparente des autorités publiques à réformer les politiques agricoles par le poids de la profession agricole dans le paysage politique québécois. En dépit d'un certain nombre de tentatives, il semble qu'aucun gouvernement, peu importe le parti politique au pouvoir, ne parvienne réellement à se distancer de la tradition de gestion corporatiste et des exigences posées par la profession agricole. Selon un fonctionnaire du MAPAQ :

La problématique de gouvernance au Québec sur les questions agricoles elle est toujours existante [en 2013]. Elle a été atténuée suite au rapport Pronovost, mais elle est toujours existante. Et ce n'est pas pour rien qu'après qu'on ait eu les travaux de l'OCDE et de l'OMC, après la commission du BAPE sur la production porcine l'ait évoqué également, après les travaux faits au MDDEP et qui ont été repris un peu partout, après que le rapport Pronovost réitère ça, après que le rapport Saint-Pierre réitère ça, on est toujours pogné avec ce programme-là [l'ASRA], c'est assez symptomatique qu'il y a un sérieux problème de gouvernance au Québec sur les questions agricoles. Est-ce que ce problème de gouvernance là peut être résorbé sans mettre fin au monopole [de l'UPA]? Je ne sais pas. Personnellement, je ne pense pas<sup>136</sup>.

Un ancien haut fonctionnaire du même ministère abonde dans le même sens :

Les liens entre le politique et le syndicalisme sont étroits, ils se parlent beaucoup, longtemps, souvent, trop. C'est une chose qui m'a surpris quand je suis arrivé et que j'ai appris ça, qu'ils se parlaient si souvent, sur une base quasi quotidienne. [...] En général, les gouvernements ont toujours été très à l'écoute de la pensée syndicale. Si j'avais à le résumer de manière sarcastique, je dirais qu'actuellement, on s'occupe bien plus de la santé du syndicalisme que de la santé de l'agriculture au Québec. Et le syndicat est en fort bonne santé : riche, prospère, gros, suréquipé. Et l'agriculture est en pas mal moins bonne posture que ça. [...] L'intérêt supérieur [du secteur] avec un horizon de plus loin que cinq-dix ans, ça n'a aucune importance<sup>137</sup>.

Or, selon ces intervenants, les politiques agricoles seront inévitablement remises en question à court ou à moyen terme, dans un contexte d'austérité et de resserrement des dépenses publiques : « l'État québécois est l'État en Amérique du Nord qui soutient le plus ses agriculteurs. [...] Ce sont des questions fondamentales qui vont nécessairement surgir et auxquels le monde agricole ne se prépare pas. Le monde agricole continue à croire qu'ils vont pouvoir miser sur leur rapport de force pour aller chercher le maximum<sup>138</sup> ».

---

<sup>136</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, janvier 2013.

<sup>137</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

<sup>138</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, janvier 2013.

Ce rapport de force qui favorise le statu quo de l'action publique agricole a d'ailleurs été au centre des préoccupations de l'équipe de la CAAAQ. En effet, jusqu'à la fin de leur mandat, les commissaires ont hésité à recommander ou non au gouvernement de mettre fin au monopole de l'UPA, sachant que cela braquerait l'organisation contre l'ensemble de leur rapport et nuirait ainsi probablement à la réalisation des autres changements suggérés. La décision d'inclure cette recommandation a finalement été prise, certes pour refléter les demandes à cet effet qu'avaient émis plusieurs intervenants aux audiences de la CAAAQ, mais aussi en pensant que le gouvernement utiliserait peut-être cette menace comme un levier de négociation avec la profession agricole afin de lui faire accepter la mise en œuvre d'autres recommandations structurantes pour l'avenir du secteur :

Je m'attendais, pour être bien franc, que le gouvernement s'empare des recommandations de la Commission pour dans le fond établir un nouveau contrat avec les agriculteurs, contrat dans lequel il y aurait des choses qu'il reconduirait de la situation actuelle et des choses qui changeraient, et qu'il troquerait un peu l'une contre l'autre, en bon gestionnaire gouvernemental. Par exemple, je m'attendais fortement à ce que le gouvernement refuse carrément notre recommandation sur le monopole syndical, parce que c'est devenu une espèce d'icône ça dans le milieu, mais qu'il s'en serve pour dire à l'UPA : écoute un peu, on va le reconduire ton monopole syndical, mais on change des choses-là, puis on va reconduire ton monopole à condition que ces choses se fassent, parce qu'autrement vous devenez un facteur de blocage dans le progrès du système. Mais ça n'a pas été fait<sup>139</sup>.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le gouvernement ne s'est pas du tout saisi de ce levier de négociation potentiel en annonçant dès le lendemain de la publication du rapport de la CAAAQ qu'il ne mettrait pas fin au monopole de représentation de l'UPA.

La puissance de la profession agricole et la faiblesse du ministère de l'Agriculture à lui tenir tête sont certainement les critiques les plus continuellement renouvelées tout au long de notre période d'étude (début des années 1990 à 2013). Cette lecture de l'ascendant de l'UPA sur les pouvoirs publics ne doit cependant pas masquer l'accord actif des gouvernements successifs à remettre des responsabilités publiques aux mains de l'organisation. Cette dynamique est très bien résumée par l'Institut de recherche en économie contemporaine dans un rapport commandé en 2010 par l'UPA et intitulé *Le rapport Pronovost : un diagnostic partiel, une analyse tronquée*. Si les deux auteurs

---

<sup>139</sup> Entretien, membre de l'équipe de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, février 2013.

reconnaissent que « l'organisation syndicale a acquis une expertise et des compétences enviabiles qu'on ne rencontre pas souvent dans les organisations du même genre ailleurs dans le monde » (Dupont et Laplante, 2010 : 66), ils soulignent toutefois que le rôle croissant de l'UPA dans la gouvernance agricole s'est effectué avec l'appui tacite du ministère de l'Agriculture, qui y trouvait son compte :

L'UPA n'a pas seulement mis en place des solutions qui ont pu remplir un rôle de substitution pour les fonctions assumées par l'entreprise privée. Elle a également joué un rôle de substitution pour une partie du rôle de l'État. Ce dernier, nous l'avons vu, s'est fort bien accommodé de ces partenariats pour alléger ses effectifs. En ce sens, le partenariat aurait pu rester une façon de confier à un mandataire la réalisation de tâches précises. Mais force est de constater, à la lecture même du rapport Pronovost, que l'État québécois a été plus loin : ces partenariats ont été des occasions pour se désengager et non pour se réorganiser (Dupont et Laplante, 2010 : 66).

En somme, les décideurs publics, peu importe le parti politique au pouvoir, s'accommodent bien des responsabilités prises en charge par l'UPA et considèrent que les réformes préconisées par divers intervenants au cours des années seraient trop lourdes à payer politiquement pour qu'elles valent la peine d'être mises en œuvre.

### **3. Le délaissement du secteur agricole par les acteurs de l'environnement ou leur recentrage stratégique sur des enjeux précis**

Contrairement à leurs homologues de l'agriculture dont le champ d'action a des frontières assez établies, les acteurs de l'environnement sont simultanément actifs dans plusieurs secteurs d'action publique différents. Cette transversalité de leur travail exige des choix constants quant aux ressources qui sont consacrées à chacun des enjeux environnementaux sur lesquels ils désirent agir. Dans cette section, nous analysons l'évolution du positionnement des acteurs de l'environnement dans le jeu politique agricole entre 2006 et 2013, un positionnement en transformation compte tenu de l'essor fulgurant des questions agricoles sur l'agenda politique, puis du déclin de leur prégnance.

### ***3.1 Perte de saillance des enjeux agricoles chez les environnementalistes et spécialisation des groupes encore actifs dans le secteur***

La mise en place de la CAAAQ en 2006 crée d'abord un vif élan de mobilisation sur les enjeux agricoles chez les groupes environnementalistes. Tant les organisations provinciales que les associations actives à l'échelle locale participent massivement aux consultations publiques tenues partout au Québec en 2006 et 2007. Dans leurs mémoires, les principaux groupes en appellent tous à une réforme en profondeur de la régulation agricole : Équiterre<sup>140</sup> se prononce en faveur d'un « changement de paradigme collectif » en agriculture (2007 : 60); Greenpeace s'affiche « pour une agriculture écologiquement et socialement durable au Québec » (2007 : 60); Nature Québec exige « une agriculture respectueuse de ses ressources » (2007 : 1); et le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) propose « le développement durable comme fil conducteur » (2007 : 3) du pilotage de l'action publique agricole au Québec.

Le rapport Pronovost est d'ailleurs accueilli avec enthousiasme par le milieu environnementaliste, qui y voit « un constat clair qui appelle des changements courageux » (RNCREQ : 2008). L'optimisme fait cependant rapidement place à l'inquiétude devant les hésitations manifestes du gouvernement à aller de l'avant avec les recommandations réformatrices des rapports Pronovost, Saint-Pierre et Ouimet. Entre 2008 et 2009, les groupes environnementalistes multiplient les prises de position publique, accusant le ministre de l'Agriculture « d'enterrer le rapport Pronovost » en proposant une « réponse cosmétique qui dilue derrière quelques mots à la mode les principales recommandations de la Commission » (Nature Québec et RNCREQ, 2008). Les principales associations s'allient en 2009 pour réitérer la nécessité d'« un nouveau contrat social en agriculture » et exiger que le gouvernement applique « sans tarder le rapport Pronovost » (Nature Québec *et al.*, 2009). Toujours en 2009, une coalition nommée SOS-Pronovost est créée et fédère tant des

---

<sup>140</sup> Équiterre est une organisation née en 1993 qui agit dans les domaines de l'agriculture, du transport, du commerce, de l'énergie, de la consommation responsable et de la lutte aux changements climatiques. Si dès 1995 elle met en place un réseau de paniers de légumes biologiques, à notre connaissance ce n'est qu'à partir du milieu des années 2000 qu'elle s'active dans le jeu politique agricole.

groupes d'agriculteurs, de consommateurs, de citoyens et d'écologistes<sup>141</sup> autour de la revendication commune que le gouvernement mette en œuvre sans tarder « les réformes proposées par la Commission Pronovost et le rapport Saint-Pierre, qui font un large consensus en faveur d'une agriculture plus diversifiée, plus enracinée dans nos territoires et plus respectueuse de la nature » (Coalition SOS-Pronovost, 2009).

Cette période d'active mobilisation est ensuite suivie d'un scepticisme à l'endroit du gouvernement. Le peu de volonté réformatrice des orientations présentées successivement en 2011 par le Parti libéral et en 2013 par le Parti québécois, ainsi que la confirmation de la prédominance de l'UPA dans l'action publique agricole entraînent un certain doute chez les acteurs environnementalistes, qui s'interrogent désormais sur la pertinence de poursuivre leurs efforts dans le secteur agricole.

Du reste, d'autres enjeux environnementaux prennent le pas sur l'agroenvironnement et la pollution agricole dans la sphère publique et politique à partir de 2010, notamment le dossier des énergies fossiles, avec les possibilités d'exploitation du gaz de schiste et d'utilisation du Québec et du fleuve Saint-Laurent comme voie de passage des sables bitumineux provenant de l'Ouest canadien, des questions hautement controversées qui mobilisent activement les groupes environnementalistes. Les ressources de ces organisations sont donc consacrées de plus en plus vers ces enjeux, au moment où en outre il apparaît manifeste que celles attribuées aux travaux sur l'agriculture n'ont pas les effets politiques escomptés. Par exemple, au RNCREQ, le dossier agricole est au point mort depuis le dépôt du Livre vert libéral en 2011<sup>142</sup>. Chez Solidarité rurale du Québec et Nature Québec, des groupes qui avaient initialement été impliqués dans l'élaboration du

---

<sup>141</sup> Parmi les membres de la coalition on « retrouve des fermes et des artisans de tous les coins du Québec (Union paysanne, Avenue bio de l'Est, Collectif d'agriculteurs du Bas-St-Laurent, Fromagerie Au Gré des Champs, etc.), des associations de consommateurs (Option-Consommateurs, Union des consommateurs, Association Manger Santé Bio), des groupes écologiques (Greenpeace, Les Ami(e)s de la Terre de Québec, Groupe de recherche écologique de la Baie, Regroupement contre les OGM), des organisations citoyennes (Parti vert du Québec, Québec solidaire, Coalition pour un Québec des régions), des personnalités impliquées (Daniel Pinard, des agronomes enseignants) » (Coalition SOS-Pronovost, 2009).

<sup>142</sup> Entretien, agent, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, Montréal, mars 2013.



programme d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture, au moment des entretiens à l'hiver 2013 on ne savait plus trop où en était rendu ce programme<sup>143</sup>.

La réduction des ressources consacrées à l'agriculture entraîne également un changement de stratégies chez les associations environnementalistes qui demeurent actives dans ce dossier. Tant chez Équiterre que chez Nature Québec, les acteurs se concentrent sur des enjeux très précis afin de maîtriser les termes techniques et les connaissances scientifiques sur le sujet, dans l'objectif double de se construire une crédibilité forte et de pouvoir transmettre aux décideurs publics des propositions les plus concrètes possible, des « projets clé en main<sup>144</sup> ». Équiterre, en plus de la gestion de son réseau de paniers de légumes biologiques fondé en 1995, ajoute en 2010 à son équipe un poste de responsable des politiques agricoles, qui travaille depuis prioritairement sur la question des pesticides, de leurs effets sur l'environnement et la santé publique, de même que sur les pratiques agricoles et les mesures possibles pour diminuer l'utilisation des pesticides<sup>145</sup>.

Déjà responsable de plusieurs rapports de recherche pendant la période 1997-2002, Nature Québec (alors encore nommée l'Union québécoise de conservation de la nature, UQCN) entreprend dès 2005 la conduite de ses propres expériences de recherche terrain, d'abord sur les bénéfices des pratiques de rotation des cultures. La recherche, financée par le MAPAQ et le MDDEP, dérange d'ailleurs la branche de l'UPA potentiellement la plus concernée par ce projet, la Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec. Cette dernière se distancie de cette recherche en invoquant d'abord « qu'il n'est pas acceptable qu'un organisme reconnu pour avoir un parti pris environnemental mène une étude qui concerne directement les choix des agriculteurs<sup>146</sup> » et qu'une université ou un organisme public auraient été plus appropriés pour ce faire. Dans ce contexte, la Fédération doute de l'utilité des conclusions de cette expérience, puisque les agriculteurs « risquent de se “braquer” en sachant d'où elles proviennent ». Enfin, elle craint aussi « la réglementation

---

<sup>143</sup> Entretien, agent, Nature Québec, Québec, février 2013 et entretien, membre de l'équipe de direction, Solidarité rurale du Québec, Nicolet, mars 2013.

<sup>144</sup> Entretien, agent, Équiterre, Sherbrooke, mars 2013.

<sup>145</sup> Entretien, agent, Équiterre, Sherbrooke, mars 2013.

<sup>146</sup> Larivière, Thierry. « Nouvelle étude de l'UQCN sur les rotations », *La Terre de chez nous*, 10 novembre 2005 : 4.

à venir par le [MDDEP] et qui pourrait obliger les rotations ». Cette crainte ne s'est pas validée et aucune mesure ne s'en est suivie. Le MDDEP et le MAPAQ continuent toutefois de financer des recherches réalisées par Nature Québec, par exemple le projet *Agriculture et climat : vers des fermes 0 carbone* mené de 2008 à 2012 (Nature Québec, 2011 b).

Enfin, le changement de stratégie des groupes environnementalistes toujours actifs sur les questions des politiques agricoles renvoie à un recentrage de leur revendication sur des mesures précises plutôt que sur une réforme globale des soutiens publics à l'agriculture. Ainsi, Nature Québec et Équiterre se rassemblent en 2012 pour relancer la question d'un renforcement de l'écoconditionnalité par la production d'un rapport commun intitulé *Écoconditionnalité : de la parole aux actes. Lier le soutien de l'agriculture à l'adoption de bonnes pratiques agroenvironnementales* (Nature Québec et Équiterre, 2012a). Les deux groupes rappellent d'abord que l'écoconditionnalité doit être une mesure qui évolue à la fois pour correspondre aux attentes de la société et également pour assurer des progrès agroenvironnementaux sur le terrain. Or, « à l'exception de la question des bilans de phosphore devant être remis annuellement, et être à l'équilibre depuis 2010, aucune autre mesure d'écoconditionnalité n'a été introduite par le gouvernement » depuis 2004 (Nature Québec et Équiterre, 2012 b : 1). Ils exigent en conséquence une mise à jour du dispositif afin d'en renforcer l'efficacité, mais aussi pour qu'il ne se cantonne plus au strict seuil réglementaire et qu'il promeuve l'adoption de bonnes pratiques agroenvironnementales allant au-delà de la réglementation. Nature Québec et Équiterre proposent donc au gouvernement une « feuille de route » pour adapter en ce sens l'écoconditionnalité, en y intégrant comme nouveaux critères « l'élargissement et la protection réels d'une bande riveraine naturalisée le long des cours d'eau [de cinq mètres], la rotation obligatoire des cultures pour la protection des sols et l'adoption d'un plan de conservation pour réduire l'impact des agrosystèmes sur leur environnement » (Nature Québec et Équiterre, 2012 b : 1). Cette « feuille de route » opérationnelle remise au gouvernement et l'inclusion du critère de rotation obligatoire des cultures à leur revendication (issu des recherches menées par Nature Québec) illustrent le mouvement de professionnalisation de ces groupes environnementalistes, mouvement déjà initié dès la fin des années 1990 et qui se poursuit.

### ***3.2 Amenuisement des exigences du ministère de l'Environnement et meilleure collaboration avec les acteurs de l'agriculture***

Comme nous l'avons déjà souligné, l'activation remarquée du ministère de l'Environnement et de son titulaire au début des années 2000 fait place à un rôle beaucoup plus effacé par la suite dans le secteur agricole. Conjointement avec le ministère de l'Agriculture et la profession agricole, le ministre de l'Environnement lance au congrès de l'UPA en 2006 un *Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010*. Ce plan demeure dans une approche volontaire et le rôle du MDDEP s'y limite essentiellement à suivre l'évolution de la qualité de l'eau dans les bassins versants qui sont ciblés<sup>147</sup>. Le ministre de l'Environnement insiste surtout alors sur le fait qu'une « paix réglementaire » est promulguée jusqu'en 2010 en matière d'agroenvironnement, que « le temps des chicanes entre l'agriculture et l'environnement est fini » et qu'il s'agit « d'injecter de la prévisibilité dans la réglementation, de manière à ne pas obliger les producteurs à remettre en question leur plan d'affaires, comme cela a plus d'une fois été le cas jusqu'à maintenant avec l'ajout successif de plusieurs règlements environnementaux<sup>148</sup> ». S'il est mentionné dans le plan d'action qu'un « nouveau contexte et de nouveaux défis appellent de nouvelles solutions » et qu'ainsi « il apparaît pertinent d'explorer et de documenter les nouvelles mesures incitatives pour l'amélioration de la qualité de l'environnement telles que l'écofiscalité et la rétribution des biens et services environnementaux » (MAPAQ *et al.*, 2007 : 8), aucune suite pratique n'est donnée à ces propositions d'instruments.

La production scientifique du MDDEP ralentit également en comparaison d'avec le début des années 2000, période où de nombreux rapports et études ont été produits. Dans la section « milieu agricole » de son site Internet qui présente ses différentes publications, seules deux nouvelles contributions sont ajoutées après 2005, soit une étude intitulée *Contribution des systèmes de production biologique à l'agriculture durable* (MDDEP,

---

<sup>147</sup> Entretien, ancien agent du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.

<sup>148</sup> Turcotte, Claude. « L'agriculture et l'environnement font un pas vers la paix : Québec présente son plan de cohabitation harmonieuse », *Le Devoir*, 7 décembre 2006 : B1.

2011) et un rapport sur les *Tendances de la qualité de l'eau de 1999 à 2008 dans dix bassins versants agricoles au Québec* (MDDEP, 2013).

Au MDDEP, un fonctionnaire explique cette « pause agroenvironnementale<sup>149</sup> » par la nécessité pour tous les différents partenaires de « voir comment ça se passe » avec les interventions mises en place, mais que « je pense que tout le monde s'entend pour dire qu'il va falloir se rasseoir pour dire est-ce qu'il y a d'autres mesures que l'on pourrait mettre en place? ». D'après cet interlocuteur, l'usage éventuel d'instruments économiques est toujours à l'agenda du ministère, tant sous une approche positive de rétribution de biens et services agroenvironnementaux que dissuasive par le recours à des taxes par exemple. Toutefois, cette option semble davantage en réflexion que documentée et défendue activement.

L'attitude moins entreprenante du MDDEP et la « paix réglementaire » convenue avec le MAPAQ et l'UPA permettent par ailleurs un certain rapprochement entre les administrations environnementales et agricoles. Au MAPAQ, on reconnaît qu'il « y a eu dans le passé des périodes assez houleuses, où même les ministres se sont colletés [...], parce qu'à l'époque, le MDDE[P] voulait que l'action se passe, et du côté de l'Agriculture, on voulait tempérer un peu, un instant, pas trop vite, pas trop vite<sup>150</sup> ». Avec le temps, de part et d'autre les positions se sont dé-radicalisées : au MAPAQ on comprend qu'on « ne peut pas non plus reporter indéfiniment », tandis que le MDDEP se modère « parce que si on force trop, on risque de tout casser ». Même opinion selon un autre interlocuteur du MAPAQ, pour qui il est vrai « qu'on a déjà été à couteaux tirés » avec le MDDEP, mais qu'aujourd'hui « il y a des terrains de travail qui sont, je dirais, beaucoup plus solides<sup>151</sup> ». Des comités interministériels sont mis sur pied, encore principalement autour de la réglementation agroenvironnementale, mais le MDDEP s'est aussi intéressé à la refonte en 2013 du programme Prime-Vert et « a demandé, plus qu'avant, de voir le programme, de

---

<sup>149</sup> Entretien, agent, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.

<sup>150</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

<sup>151</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

valider le programme, en consultation ils ont fait part de leur commentaire, ils ont bien accepté la nouvelle approche, ils veulent quand même être très présents dans ces réflexions, donc on laisse la porte ouverte<sup>152</sup> ».

Selon un autre intervenant du MAPAQ, l'augmentation du nombre de comités de travail interministériels sur l'agroenvironnement est certes garante d'une meilleure collaboration, mais il demeure que cela se limite à des « enjeux très pointus, qui sont reliés à la réglementation, ou comment on met en œuvre le règlement, ou comment on transmet l'information d'un ministère à l'autre pour pouvoir appliquer l'écoconditionnalité. Ça reste beaucoup à ce niveau-là. Ce n'est pas du travail de réflexion conjoint pour faire progresser le développement durable<sup>153</sup> ». L'administration agricole veut conserver sa prérogative sur l'action publique agricole et agroenvironnementale, tel que l'illustre le fait qu'à la suite du dépôt du rapport Pronovost, le MAPAQ ait tenté de recruter l'un des employés du MDDEP pour élaborer les suites à donner à ce rapport, « et je leur disais : mais pourquoi est-ce que vous n'invitez pas le ministère de l'Environnement plutôt, je vais pouvoir contribuer. Et c'était non, non, non. C'est nous qui allons contrôler une action ministérielle, on ne veut pas être obligé de rendre des comptes à d'autres<sup>154</sup> ».

Néanmoins, du côté du MDDEP, on note un changement important de perception à l'égard du ministère depuis les années 1990, certes au sein du MAPAQ, mais aussi à l'UPA :

Dans ces années-là, l'UPA n'avait pas besoin du ministère de l'Environnement, maintenant ils ont besoin de notre... pouvoir d'influence. Ils ont besoin de nous autres, ils ont besoin que l'on soit avec eux pour dire que l'on travaille ensemble en vue de protéger la valeur agricole. Je pense que le gros changement entre 1990 et aujourd'hui c'est ça : ils ont besoin de la légitimité environnementale que l'on peut leur apporter, mais nous aussi on a besoin d'eux, parce qu'en situation de confrontation, on n'avance pas<sup>155</sup>.

La période de conflit ouvert entre l'administration environnementale d'une part et l'administration agricole et l'UPA d'autre part apparaît s'être calmée. Cette paix relative ne

---

<sup>152</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>153</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, janvier 2013.

<sup>154</sup> Entretien, ancien agent du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.

<sup>155</sup> Entretien, agent, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.

s'explique cependant pas vraiment par une meilleure intégration et acceptation du virage environnemental par les acteurs agricoles, mais plutôt par la baisse de l'activisme et des exigences portées par le ministère de l'Environnement et par la volonté du ministère de l'Agriculture d'associer à ces programmes une certaine légitimité environnementale.

Ceci étant dit, les pouvoirs d'élaboration du contenu des politiques agricoles demeurent une prérogative du MAPAQ, auquel s'ajoute la profession agricole dans le cadre de la configuration corporatiste qui caractérise ce secteur. C'est ainsi que l'action publique agroenvironnementale évolue de façon incrémentale et plutôt passive, en réaction aux pressions exercées par les rapports émis par différents organismes publics et experts indépendants (BAPE, VGQ, CAAAQ, etc.) plutôt que par un renforcement actif des politiques dans l'objectif d'orienter l'agriculture vers un développement plus durable, comme demandé par les acteurs de l'environnement.

#### **IV. Conclusion**

Nous avons proposé dans ce chapitre une lecture de l'élaboration et du développement de l'action publique agroenvironnementale québécoise en regard de la configuration politique dans laquelle elle a vu le jour et a évolué. L'analyse sur un temps long, du début des années 1990 à 2013, nous a permis d'identifier les différentes arènes de débats agricoles qui se sont succédé, les recommandations qui en ont été issues ainsi que les solutions qui ont finalement été institutionnalisées par les pouvoirs publics. Nous concluons de ce panorama que, en dépit de l'activation de nombreux acteurs non agricoles dans les processus politiques et des multiples pressions favorables aux changements qui ont été émises pendant cette période, l'administration et la profession agricoles ont su remarquablement assurer la pérennité de la régulation corporatiste et conserver le contrôle du développement de la politique agroenvironnementale.

Ce constat général valide notre première hypothèse de recherche, comme quoi *une configuration restreinte et sectorielle mène à une action publique agroenvironnementale*

*conforme aux intérêts corporatistes agricoles et que les changements portent préférentiellement sur les discours plutôt que sur les instruments.* Cette hypothèse est ici confirmée à deux reprises. D'abord lors de ce que nous avons appelé la fondation de la politique agroenvironnementale québécoise, qui s'est déroulée dans une configuration typiquement corporatiste et même présidée par le premier ministre et qui s'est achevée par l'adoption d'une gamme d'instruments répondant à l'approche agroenvironnementale de la profession agricole. À l'exception du règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA, qui est devenu en 2002 le règlement sur les exploitations agricoles, REA), les autres outils agroenvironnementaux (programme Prime-Vert, clubs-conseils en agroenvironnement et Institut de recherche et de développement en agroenvironnement) répondent à une logique volontaire, peu contraignante et qui vient appuyer financièrement les agriculteurs dans leur mise en conformité aux normes réglementaires. Conformément au référentiel agricole productiviste, aucun frein n'est posé à l'accroissement de la production et les mesures agroenvironnementales choisies dénotent une « croyance dans les bienfaits du progrès scientifique et technique » (Fouilleux et Goulet, 2012: 131-132). C'est par la recherche et par l'intégration progressive et à long terme de ses résultats aux pratiques agricoles que la voie vers une agriculture plus durable passera.

L'hypothèse de la configuration corporatiste est également confirmée par la stabilité qui caractérise l'action publique agroenvironnementale depuis sa fondation en 1997-1998. À l'exception de l'introduction de l'écoconditionnalité en 2004 sur laquelle nous reviendrons dans quelques instants, la politique agroenvironnementale n'a effectivement guère été modifiée, malgré les nombreuses volontés de réforme qui ont été exprimées tout au long des années 2000. Ce confinement de la politique aux seuls instruments adoptés avec l'accord de l'UPA démontre la réussite de la stratégie d'endiguement poursuivie par l'organisation agricole depuis le début des années 1990.

L'adoption du principe d'écoconditionnalité en 2004 peut toutefois laisser croire que cette dominance de la configuration corporatiste sur la conduite de l'action publique agroenvironnementale n'est pas sans faille. Au contraire, il nous semble clair que la version allégée de ce mécanisme qui a finalement été mise en place confirme plutôt qu'elle

n'infirme notre hypothèse. En dépit des recommandations répétées du Vérificateur général, du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE), de la commission Pronovost (CAAAQ) et du rapport Saint-Pierre ainsi que des exhortations des groupes environnementalistes, l'écoconditionnalité se limite toujours en 2015, à quelques exceptions près, au strict respect de la réglementation et aucun renforcement significatif ne lui a été apporté. Certes, l'UPA aurait préféré que cette version dite « négative » de l'écoconditionnalité (c'est-à-dire où les fautifs peuvent être punis) ne soit tout simplement pas mise en œuvre, mais sa faible portée prend les allures selon nous d'une victoire pour la profession agricole et d'un revers pour les acteurs de l'environnement.

Est-ce à dire que notre deuxième hypothèse, soit qu'*une configuration ouverte et intersectorielle mène à des débats qui remettent en question les politiques agricoles établies et que les instruments adoptés ne sont pas ceux privilégiés par les intérêts corporatistes agricoles*, s'avère complètement réfutée à l'issue de l'étude du cas québécois? Notre réponse est plus nuancée et permet d'approfondir davantage ce en quoi consiste la configuration des politiques agricoles et en quoi elle semble si pérenne.

Si nous reprenons les cinq principales arènes politiques ouvertes et intersectorielles qui ont été mises en place au Québec entre 1993 et 2013, deux tendances fortes apparaissent. Lorsque ces processus sont plus restreints (mais tout de même multipartites et intersectoriels) et présidés par un membre du gouvernement, que ce soit le ministère de l'Agriculture (Forum sur le développement durable du secteur bio-alimentaire en 1993 et Groupe de travail sur l'élaboration d'un concept typiquement québécois de l'écoconditionnalité dans le secteur agricole en 2002-2004) ou le ministère de l'Environnement (Table de concertation sur la réduction de la pollution d'origine agricole en 1995-1997), les participants sont soit incapables d'en arriver à un compromis (Groupe sur l'écoconditionnalité et Table de concertation), soit le compromis négocié ne convient pas à la profession agricole et le ministère n'y donne pas suite (Forum bio-alimentaire).



À l’opposé, lorsque les processus sont véritablement ouverts, larges et encadrés par des autorités indépendantes comme ce fût le cas de la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec du BAPE (en 2002-2003) ainsi que de la Commission sur l’avenir de l’agriculture et de l’agroalimentaire québécois (CAAAQ, en 2006-2008), des recommandations particulièrement réformatrices sont formulées à l’issue des échanges. Ainsi, en accord avec notre deuxième hypothèse, les arènes fortement publicisées et dans lesquelles la profession agricole n’a pas le contrôle conduisent à une remise en question des politiques établies et préconisent d’importants changements.

Deux enseignements peuvent être tirés de ces résultats. La mise en place d’arènes ouvertes et intersectorielles ne préfigure en rien d’une transformation substantielle de la configuration stabilisée des politiques agricoles. Il ne s’agit que d’accrocs ponctuels à une tradition corporatiste qui demeure fondamentalement le mode opérationnel du secteur. La deuxième leçon vient souligner, quelque peu en porte-à-faux de la perspective adoptée dans cette thèse, le rôle crucial joué par les élus politiques dans la pérennité de la configuration corporatiste. Au final, ce sont toujours les élus qui décident de court-circuiter ou d’ignorer les recommandations des groupes de travail multipartites et de ne pas donner suite aux recommandations émises par les autorités indépendantes. Mais ce rôle du politique doit aussi être nuancé : tous les gouvernements de cette période, qu’ils proviennent du Parti québécois ou du Parti libéral, en sont venus au final à la même décision, c’est-à-dire de maintenir le statu quo politique et de ne pas aller à l’encontre des intérêts corporatistes. Cela ne dénote pas une volonté politique particulière, mais plutôt le poids que continue de peser la profession agricole sur les pouvoirs publics, quel que soit le parti politique.

Ce chapitre sur le cas du Québec tend donc à confirmer la thèse de la configuration politique corporatiste comme variable de résistance et de statu quo dans le développement de l’action publique agroenvironnementale. Il est maintenant temps de nous tourner vers la France afin de vérifier si des conclusions similaires peuvent être tirées de l’étude de l’évolution de sa politique agroenvironnementale.



## **Chapitre 4 – Pérennité de la configuration corporatiste agricole en France et déviation de la politique agroenvironnementale**

De prime abord, la France présente un terrain propice à la thèse de la configuration agricole corporatiste comme frein à l'expansion de l'action publique agroenvironnementale. En effet, le jeu politique agricole français constitue l'exemple type d'un secteur dominé par une concertation corporatiste, caractérisée par des relations bilatérales étroites établies entre les pouvoirs publics et la profession agricole (Jobert et Muller, 1987; Muller, 1984). Comme dans le chapitre précédent sur le Québec, ce chapitre s'amorce à partir de cette thèse. Il s'agira d'étudier l'influence de la configuration corporatiste sur la conduite de la politique agroenvironnementale française, d'évaluer si cette configuration se renouvelle et comment cela se répercute sur l'évolution de l'action publique agroenvironnementale.

Ce chapitre aborde la configuration politique sous une double approche, l'une suivant les arènes de débats et de négociations à l'échelle nationale en amont des politiques agroenvironnementales, l'autre s'intéressant aux processus infranationaux de mise en œuvre des instruments agroenvironnementaux. Ainsi, la première partie retrace l'émergence depuis les années 1990 jusqu'en 2013 des enjeux agroenvironnementaux dans le paysage français des politiques agricoles et l'institutionnalisation qui en est faite par les pouvoirs publics (partie I). La deuxième partie se penche plus spécifiquement sur la mise en œuvre à l'échelle infranationale de 2007 à 2013 des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET), dont la gestion doit en théorie se faire sous l'égide d'une concertation intersectorielle et multipartenariale (partie II). Cette double perspective nous autorise ainsi à examiner l'évolution de la configuration et du contenu de l'action publique agroenvironnementale sous une approche à la fois « par le haut » et « par le bas » des politiques publiques.

## **I. L'évolution de la configuration de la politique agroenvironnementale à l'échelle nationale : un verdissement et une ouverture limités**

L'avènement des enjeux agroenvironnementaux dans les politiques agricoles françaises s'est principalement joué par le biais de la politique agricole commune européenne (PAC). Face à ces pressions européennes, mais également en regard des préoccupations croissantes émises par la population française, nous étudions d'abord comment les acteurs traditionnels des politiques agricoles (ministère de l'Agriculture et profession agricole) réagissent à la montée des enjeux agroenvironnementaux et quelles sont les interventions qu'ils prescrivent en la matière (section 1). Nous analysons ensuite l'activation des acteurs de l'environnement (ministère de l'Environnement et groupes environnementalistes) dans le jeu politique agricole (section 2). Enfin, l'intégration de ces nouveaux enjeux et acteurs à la configuration des politiques agricoles et les actions agroenvironnementales qui en résultent sont évaluées (section 3).

### **1. Les pouvoirs publics et la profession agricole réticents à l'essor de l'action publique en agroenvironnement**

Les pouvoirs publics français et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA, l'organisation agricole majoritaire) ont noué une alliance depuis les années 1950-1960 qui leur a permis d'instaurer, non seulement à l'échelle française, mais aussi européenne, des politiques publiques encourageant le modèle productiviste agricole. Or, à partir des années 1980, la Commission européenne et certains États membres se montrent de plus en plus favorables à l'intégration à la politique agricole commune (PAC) d'objectifs agroenvironnementaux, voire d'une réorientation des aides vers ces enjeux plutôt que vers l'accroissement indéfini de la production agricole. Cette idée rompt avec la vision politique portée par les acteurs français de l'agriculture, qui tentent d'endiguer ces changements à la fois lors des négociations européennes et dans les processus de déclinaison de la PAC à l'échelle nationale.

### ***1.1 La FNSEA : l'agriculture durable consiste d'abord en la viabilité des exploitations agricoles sur tout le territoire français***

Dès les années 1980, la question de la pertinence d'inclure des incitatifs environnementaux au sein même du budget de la PAC est soulevée. La possibilité offerte aux États membres à partir de 1985 d'utiliser dans leur programmation nationale des mesures agroenvironnementales (MAE) s'inscrit en ce sens. Le ministère de l'Agriculture français et la profession agricole se montrent immédiatement résistants à cette première incursion de l'agroenvironnement dans les politiques agricoles (Boinon *et al.*, 2008: 7) et s'opposent farouchement à l'éventualité de rémunérer les agriculteurs pour leur fourniture de biens et services environnementaux et ruraux, une idée avancée dès 1987 au Conseil de l'Europe par divers États membres<sup>156</sup>. Si le gouvernement britannique, aussi à l'origine des MAE, milite pour cette mesure et qu'un représentant de l'Espagne juge qu'« il n'est pas plus humiliant de recevoir des aides pour entretenir le paysage que pour surproduire », le porte-parole de la France refuse d'assimiler les agriculteurs à des gardiens des paysages et des « conservateurs de la nature<sup>157</sup> ». Ce refus fait écho à la position de la FNSEA, qui rejette l'idée que les agriculteurs soient payés pour assurer des fonctions de maintien de « la présence humaine sur tout le territoire » et d'entretien de la nature « indépendamment de toute clientèle ou de toute production... Nous disons non!<sup>158</sup> ».

Ce refus hâtif d'utiliser des budgets publics pour rémunérer des biens et services environnementaux et ruraux s'insère dans un argumentaire plus large qui est et demeure l'une des principales lignes du discours de la FNSEA : il existe une stricte séparation entre les aides économiques à l'agriculture et les aides agroenvironnementales. Cela signifie d'abord que « pour la FNSEA, la protection de la nature ne [doit] pas se faire au détriment de la production » (Boinon *et al.*, 2008: 7), c'est-à-dire d'une part que les exigences environnementales ne doivent pas nuire au développement économique des exploitations

---

<sup>156</sup> Cans, Roger. « Une réunion du Conseil de l'Europe : Les paysans gardiens du paysage », *Le Monde*, 16 juin 1987 : 13.

<sup>157</sup> Cans, Roger. « Une réunion du Conseil de l'Europe : Les paysans gardiens du paysage », *Le Monde*, 16 juin 1987 : 13.

<sup>158</sup> Grosrichard, François. « Onze organisations professionnelles se mobilisent contre la "désertification" », *Le Monde*, 5 décembre 1987 : 32.

agricoles, et d'autre part que ces mesures doivent être volontaires et ne doivent pas remettre en question le modèle agricole productiviste promu par les aides économiques. Cela signifie également qu'en aucun cas les aides agroenvironnementales ne doivent s'élargir au détriment des aides économiques. À ce propos, la FNSEA s'est toujours opposée au mécanisme de modulation induit par la réforme de la PAC en 1999, qui instaure la possibilité pour les États membres de réduire les aides versées au titre du premier pilier pour les réaffecter vers le deuxième pilier. En 2013, à l'orée de la réforme de la PAC 2014-2020, un des acteurs interrogés à l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) nous expliquait ce point central des revendications de leurs élus, qui « souhaitent que si le deuxième pilier a à se renforcer, il ne vienne pas réduire les montants alloués au premier pilier. C'est assez logique. Si le deuxième pilier doit être augmenté, les crédits doivent provenir d'une augmentation globale du budget de la PAC<sup>159</sup> ». Cet argument répété n'a pourtant pas la « logique » inhérente que la profession agricole lui prête et le présenter ainsi fait partie de sa stratégie de confinement de la politique agroenvironnementale.

Ce premier versant de la stratégie discursive d'endiguement de l'action publique agroenvironnementale vise donc à assurer le maintien et l'intégralité des aides économiques agricoles face à la menace potentielle que pose l'agroenvironnement. Le deuxième versant de la stratégie est de recadrer les débats sous le prisme de l'injonction du développement durable plutôt que de l'environnement. Ce recadrage permet à la profession agricole d'argumenter que la poursuite d'une agriculture durable passe d'abord et avant tout par la pérennité des exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire français, ce qui signifie en premier lieu d'assurer leur viabilité économique. Par exemple, dans un document publié en 2002 intitulé *Cap 2010 : une agriculture durable, des agriculteurs responsables*, l'APCA définit l'agriculture durable comme une agriculture rentable (les agriculteurs vivent de leur métier), vivable (qualité de vie pour les agriculteurs), fiable (qualité et sécurité sanitaire des aliments), adaptable (bénéficier des avancées technologiques, agronomiques, etc.) et finalement renouvelable, « parce que l'acte de production se développe sur des territoires,

---

<sup>159</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

s'inscrit dans la durée et doit tenir compte de ses conséquences sur l'environnement pour se pérenniser » (APCA, 2002, cité dans Boinon *et al.*, 2008: 14-15).

En plus de diluer les enjeux agroenvironnementaux dans l'ensemble plus vaste et disparate de l'agriculture durable, ce concept insiste sur la nécessité des soutiens économiques du premier pilier de la PAC afin d'assurer le maintien des fermes sur le territoire français : « alors il y a deux solutions : soit on verse une aide [aux exploitations agricoles], et elles sont compétitives et elles peuvent vivre comme elles sont aujourd'hui; soit, on ne leur verse pas d'aide, et auquel cas il faut que le gouvernement français renonce à avoir des exploitations telles qu'il y en a aujourd'hui en France, c'est-à-dire des exploitations de petite et moyenne taille implantées partout sur le territoire<sup>160</sup> ». Cette vision de l'agriculture durable conduit également à une déviation des ambitions environnementales des mesures agroenvironnementales (MAE) vers des objectifs de viabilité économique d'exploitations agricoles très spécifiques. En effet, comme le relève Ansaloni (2013a: 67), pour les dirigeants agricoles majoritaires, les MAE « doivent être mises au service des élevages extensifs, intrinsèquement “bons” pour l'environnement, mais fragiles économiquement. Dans cette perspective, les MAE n'ont pas vocation à être développées, mais constituent des instruments complémentaires des soutiens agricoles traditionnels ». Plus encore, cette redirection des aides agroenvironnementales vers les éleveurs opérée par la FNSEA permet de redistribuer des fonds vers ceux qui sont considérés comme les parents pauvres de la PAC, tandis que les céréaliers continuent d'être les principaux bénéficiaires des fonds du premier pilier. Cette stratégie sert donc la profession agricole en contribuant au maintien de son unité organisationnelle malgré les différences de revenus grandissantes qui séparent les diverses productions les unes des autres.

Les pouvoirs publics français ont accepté de soutenir et d'institutionnaliser cette position, comme en témoigne le fait que les deux aides les plus importantes en termes de masse financière de la programmation 2007-2013 du deuxième pilier de la PAC en France étaient respectivement les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et la prime

---

<sup>160</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

herbagère agroenvironnementale (PHAE), deux mesures ciblant des exploitations particulières, soit celles situées en zones défavorisées menacées par la déprise et celles pratiquant l'élevage extensif<sup>161</sup>. Les arguments de la profession agricole sont d'ailleurs repris par le ministère de l'Agriculture pour justifier leur importance budgétaire : « si on n'avait pas des mécanismes de filet de sécurité, qui sont représentés par les aides aux handicaps naturels et la prime à l'herbe pour ces exploitations-là, on aurait tout un tissu économique dans les villages de France qui sont relativement agricoles qui disparaîtrait. Un paysage qui se refermerait, parce que tous ces animaux qui broutent maintiennent un paysage; une image de la France, qui disparaîtrait, qui aurait déjà disparu<sup>162</sup> ».

Cette stratégie d'endiguement permet donc de contenir les pressions environnementales et de conserver le maximum d'aides publiques vers le maintien des exploitations d'élevage sans toucher aux soutiens accordés aux céréaliers, plutôt que de diriger l'ensemble du secteur agricole vers une amélioration de sa performance environnementale. Néanmoins, des problèmes agroenvironnementaux réels émergent en France et les organisations professionnelles agricoles ont développé deux approches pour y répondre : l'une offensive et l'autre défensive<sup>163</sup>, aussi appelées approches positive et négative<sup>164</sup>. L'approche offensive ou positive renvoie d'abord aux enjeux environnementaux qui ont des impacts sur les activités agricoles et auxquels les agriculteurs doivent donc réagir, « par exemple sur le changement climatique, ben voilà, ils constatent des modifications du climat, ils cherchent à s'adapter à ces enjeux-là, ils sont porteurs d'enjeux, ils souhaitent que l'on propose des solutions sur ces sujets<sup>165</sup> ». Cette approche réfère aussi de plus en plus aux enjeux de biodiversité, où les associations environnementalistes et le ministère de l'Écologie se rendent compte des effets de la déprise agricole, « ils voient les dégâts sur l'environnement parce que quand ça s'en friche, quand ça se boise, etc., la biodiversité elle change complètement. Et donc du coup, il y a aussi une espèce de constat d'impuissance parce que sans les agriculteurs, le territoire changerait et tout changerait<sup>166</sup> ». « Donc ça, c'est le côté

---

<sup>161</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>162</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>163</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

<sup>164</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

<sup>165</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

<sup>166</sup> Entretien, agent, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Paris, 24 mai 2013.



positif, où on vient nous trouver en disant : on a besoin de vous, la nature a besoin de nous pour préserver telle espèce, on a besoin de nous et de conserver certaines pratiques agricoles pour préserver tel type d'habitat<sup>167</sup> ». Cet aspect positif, voire valorisant de l'agroenvironnement, les organisations agricoles l'acceptent davantage, pour autant que les MAE proposées en ce sens demeurent dans une logique volontaire, les exploitants pouvant choisir de contractualiser ou pas<sup>168</sup>.

L'approche défensive ou négative renvoie aux enjeux où l'agriculture est présentée comme une menace ou une responsable de la pollution agricole, « c'est-à-dire que l'agriculture a connu quelques abus, ou a des pratiques qui sont jugées défavorables sur l'environnement et là on vient nous trouver en disant : ce serait bien que vous changiez vos pratiques<sup>169</sup> ». Cela concerne principalement l'enjeu eau en regard de la gestion des phytosanitaires et des nitrates. Les organisations agricoles sont beaucoup plus agressives et résistantes sur cet aspect puisque que, « même si l'objectif est louable de la part des pouvoirs publics – réduire la pollution des eaux, c'est tout à fait louable – les règles telles qu'elles sont proposées, elles ont des impacts très importants sur les exploitations, sur le plan de l'organisation du travail, sur le plan des coûts que ça peut engendrer, voire même sur la disparition de certaines exploitations qui n'arrivent pas à y faire face<sup>170</sup> ». Le registre discursif utilisé revient à nouveau ici à l'impératif ultime de la durabilité des exploitations, auquel doit se soumettre la politique agroenvironnementale.

Le discours de la profession agricole se traduit donc en termes d'action publique par une nette prédilection pour des instruments volontaires et peu contraignants et elle appelle les autorités publiques à entériner cette vision au nom de la pérennité de l'agriculture sur l'ensemble du territoire français.

---

<sup>167</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

<sup>168</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013; Entretien, agent, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Paris, 24 mai 2013.

<sup>169</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

<sup>170</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

## ***1.2 Le développement de la politique agroenvironnementale : instruments volontaires et interférence corporatiste***

La stratégie d'endiguement pratiquée par la profession agricole ne l'empêche pas de reconnaître rapidement que « la société attend des agriculteurs qu'ils deviennent des gestionnaires performants de l'espace et de l'environnement en inscrivant leur activité dans le cadre du développement durable » (FNSEA, 1996, cité dans Boinon *et al.*, 2008: 9). De façon autonome ou en collaboration avec les pouvoirs publics, les organisations professionnelles agricoles ont tenté depuis les années 1990 de verdir l'image de la profession en faisant appel à des instruments volontaires, peu contraignants et qui ne menacent pas la poursuite du modèle agricole productiviste.

Par exemple, dès 1993, la FNSEA, différentes chambres d'agriculture et des entreprises d'intrants fondent le Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement (FARRE). Présenté par son directeur comme une « démarche réaliste, au-delà des querelles de chapelles<sup>171</sup> », le réseau FARRE rassemble des exploitations qui s'engagent volontairement à respecter un socle commun de pratiques portant sur l'utilisation dite « raisonnée » de la fertilisation, la santé et le confort des animaux et la gestion des effluents. Quoique régulièrement utilisé comme exemple de l'évolution des pratiques agricoles par la profession agricole, le réseau est tout aussi régulièrement la cible de critiques. La Confédération paysanne, groupe agricole minoritaire, juge qu'il s'agit d'« un trompe-l'œil » dont « l'objectif, c'est de polluer moins pour polluer plus longtemps<sup>172</sup> ». Le journal *Le Monde* ne manque pas de relever que le forum est financé à 64 % par l'industrie de la grande distribution et de l'agrochimie<sup>173</sup>, qu'en 2007 il ne regroupe que 2 500 membres malgré le soutien de la FNSEA et des pouvoirs publics, que la moitié de son cahier de charge ne correspond qu'au respect de la réglementation et qu'il « n'a pas pour

---

<sup>171</sup> Valo, Martine. « Agriculture raisonnée et développement durable : deux freins possibles au productivisme », *Le Monde*, 13 février 2001 : 2.

<sup>172</sup> Valo, Martine. « Agriculture raisonnée et développement durable : deux freins possibles au productivisme », *Le Monde*, 13 février 2001 : 2.

<sup>173</sup> Valo, Martine. « Agriculture raisonnée et développement durable : deux freins possibles au productivisme », *Le Monde*, 13 février 2001 : 2.

objectif de modifier les pratiques agronomiques, et ne donne aucun objectif de baisse d'intrants<sup>174</sup> ».

Lorsque l'utilisation toujours croissante des produits phytosanitaires par les exploitations agricoles françaises est remise à l'ordre du jour politique dans les années 2000, l'administration et la profession agricoles optent à nouveau en 2008 pour un dispositif incitatif volontaire, le plan Écophyto. Proposant des « actions destinées à encourager et accompagner la réduction de dépendance aux pesticides », le plan Écophyto a pour « objectif de réduire de 50 % si possible l'utilisation des produits phytosanitaires ». Comme plusieurs critiques l'ont souligné, le document prend soin d'ajouter l'expression « si possible » à l'objectif de réduction, en évitant de se commettre sur aucune date butoir relativement à sa réalisation (Potier 2014 : 11). Écophyto recueille l'adhésion des organisations professionnelles agricoles dominantes, qui jugent que ce mécanisme est digne d'une agriculture réellement durable puisqu'elle allie considérations économique et environnementale<sup>175</sup> et qu'elle « vise à réduire l'utilisation des produits phytosanitaires tout en maintenant un niveau de production agricole élevé<sup>176</sup> ».

De manière plus générale, nous notons que l'exécutif et l'administration agricoles adoptent depuis le début des années 1990 une perspective qui valorise les efforts agroenvironnementaux des agriculteurs tout en les encourageant à en faire davantage, mais sans leur imposer ni contraintes ni objectifs de résultats précis. En témoigne la *Stratégie ministérielle de développement durable* du ministère de l'Agriculture émise en 2007, qui demeure dans une logique d'accompagnement et d'encouragement avec des objectifs flous tels que « favoriser la prise en compte la plus large des bonnes pratiques agricoles » et « promouvoir la compétitivité des exploitations et des filières engagées dans des démarches

---

<sup>174</sup> Dupont, Gaëlle. « Ces agriculteurs écolos et productifs : Sous l'étiquette “durable”, des pratiques agricoles diverses », *Le Monde*, 26 octobre 2007 : 3. Le même article rapporte d'ailleurs que d'autres modèles plus exigeants d'un point de vue environnemental remportent davantage de succès, notamment l'agriculture biologique (15 000 agriculteurs en 2007), l'agriculture de conservation (pratiquée par 3 000 à 4 000 agriculteurs en 2007) et le Réseau agriculture durable (qui rassemblait 2 000 agriculteurs en 2007).

<sup>175</sup> Entretien, élu, Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles, Languedoc-Roussillon, 27 novembre 2012.

<sup>176</sup> Site Internet des Chambres d'agriculture, section « Écophyto », [en ligne], <http://www.chambres-agriculture.fr/thematiques/ecophyto/> (page consultée le 17 avril 2015).

certifiées de développement durable », en référant ici à l'agriculture biologique et à l'agriculture raisonnée (Ministère de l'Agriculture, 2007a : 14-15). Un interlocuteur au ministère de l'Agriculture nous donnait justement l'exemple de l'agriculture biologique « qui est complètement sortie de la confidentialité en deux décennies » comme illustration des progrès environnementaux de l'industrie agricole, qui « je dirais a fait des pas de géants<sup>177</sup> ».

Cette vision optimiste et accompagnatrice de l'administration agricole par rapport aux défis agroenvironnementaux se double en outre, au besoin, de pratiques d'interférence en vue de réduire ou d'éviter que des exigences supplémentaires soient demandées au milieu agricole. Il est reconnu que le secteur agricole bénéficie d'un traitement préférentiel comparativement au secteur industriel et aux collectivités locales quant aux efforts demandés pour restaurer ou préserver la qualité de l'eau depuis les années 1970 (Lacroix et Zaccarï, 2010: 221). Plusieurs jugent que les pourparlers interminables qui ont pris plus de dix ans avant que l'adoption de la *Loi sur l'eau et les milieux aquatiques* ait finalement lieu en 2006 s'expliquent principalement par le blocage du secteur agricole quant à sa participation au financement de la politique de l'eau. Les décideurs publics ont finalement tranché en sa faveur, puisque le gouvernement n'a proposé « aucune taxe nouvelle sur la pollution agricole, au motif que les exploitants sont déjà confrontés à des exigences environnementales renforcées depuis la réforme de la politique agricole commune votée en 2003<sup>178</sup> ». Le poids de la profession agricole sur les politiques de l'eau s'étend d'ailleurs aussi aux comités de bassin des agences de l'eau (responsables de la gestion des redevances et du financement de la politique de l'eau), « qui font la part belle aux intérêts des représentants de l'industrie et de l'agriculture conventionnelle au détriment des usagers domestiques[, alors que ces derniers en] sont les principaux contributeurs financiers<sup>179</sup> ».

---

<sup>177</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>178</sup> Dupont, Gaëlle. « La directive européenne sur l'eau fixe des objectifs de qualité très ambitieux », *Le Monde*, 25 mai 2006 : SPE6.

<sup>179</sup> Le Strat, Anne. « Il est urgent que l'État réconcilie la politique de l'eau et la politique agricole », *Le Monde*, 21 septembre 2013 : 18.

Un autre exemple d'interférence politique défavorable à l'agroenvironnement est l'annonce discrète faite en 2011 par le ministère de l'Agriculture d'une révision à la baisse de l'une des exigences de la conditionnalité des aides de la PAC. Pourtant, cette exigence avait été convenue lors du bilan de santé de la PAC en 2008 et prévoyait que les parts de zones des exploitations dédiées à la biodiversité soient de 1 % en 2010, 3 % en 2011 et 5 % en 2012. Unilatéralement, le ministre a finalement décidé de laisser à 3 % le seuil exigible<sup>180</sup>.

Nous pouvons conclure de ce bref portrait que la tradition de cogestion agricole qui existe depuis les années 1950-1960 entre les pouvoirs publics et la profession agricole s'est étendue à la conduite de la politique agroenvironnementale au cours des années 1990-2000. Cette configuration corporatiste a mis en scène un discours sur l'agriculture durable axé sur la viabilité économique des exploitations agricoles, a façonné des instruments agroenvironnementaux volontaires et peu exigeants et a réussi tant à l'échelle française qu'européenne à entraver les démarches plus contraignantes qui pouvaient remettre en cause le référentiel productiviste agricole. Ces réussites ne doivent cependant pas masquer la tendance observée au cours des deux dernières décennies d'une activation croissante d'acteurs de l'environnement dans les débats politiques agricoles, sur laquelle nous nous penchons maintenant.

## **2. L'activation des acteurs de l'environnement dans les processus politiques agricoles : une présence plus forte, mais une influence toujours réduite**

Comme l'observait Busca (2003: 2), « la mise sur agenda politique, social et médiatique de l'impact de l'activité agricole sur les eaux de consommation, le repositionnement des administrations sectorielles, des ministères et des instances agricoles majoritaires, et le poids des réformes européennes ont [eu] pour effet d'accélérer sensiblement l'intégration de l'environnement dans la politique agricole française » au cours des années 1990. Ces

---

<sup>180</sup> Fabrégat, Sophie. « Biodiversité : le ministre de l'Agriculture à contre-courant ? », *Actu-Environnement.com*, 3 août 2011.

mêmes facteurs ont également eu pour effet de provoquer ou d'intensifier l'activation de différents acteurs de l'environnement dans les débats politiques agricoles.

### ***2.1 Le ministère de l'Environnement : un acteur plus présent, mais aux ressources et à l'influence limitées***

Pour notre interlocuteur à l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), l'un des changements majeurs des vingt dernières années dans l'action publique agroenvironnementale est l'implication croissante de l'administration environnementale. Cette évolution de la configuration politique a « fait que nous, chambres d'agriculture, on n'est plus seulement en relation avec le ministère de l'Agriculture, on est très fortement en relation avec le ministère de l'Écologie, très fortement. [...] Clairement, on a développé de nouvelles relations avec le ministère de l'Écologie au niveau national et aussi avec les services déconcentrés du ministère dans les régions et les départements<sup>181</sup> ». Ces nouveaux rapports se doublent également d'« une modification structurelle au sein des ministères [qui] modifie profondément la manière de travailler avec les pouvoirs publics. En France, on était habitué de travailler avec un ministère, qui lui, ministère de l'Agriculture, se chargeait ensuite de relayer auprès des autres ministères<sup>182</sup> ». Dorénavant, sur des sujets environnementaux transversaux tels que la gestion de l'eau, le ministère de l'Écologie est responsable de l'ensemble des textes réglementaires, qu'ils touchent le secteur agricole ou le secteur industriel. Le ministère « consulte le ministère de l'Agriculture qui y est associé, mais c'est le ministère de l'Écologie qui est en première ligne<sup>183</sup> ». Ce changement du mode de gouvernance et de distribution des responsabilités au sein de l'appareil étatique amène les chambres d'agriculture à développer des rapports avec l'administration environnementale qui n'existaient que peu auparavant, mais provoque aussi un malaise chez la profession agricole : « nos élus ont le sentiment qu'il y a de moins en moins de spécificité agricole. C'est-à-dire que les politiques environnementales appliquées à

---

<sup>181</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

<sup>182</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

<sup>183</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

l'agriculture sont de plus en plus intégrées dans des politiques environnementales globales, avec un volet agricole, mais qui n'est qu'un volet parmi d'autres<sup>184</sup> ».

Un agent du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) confirme les rapports plus étroits développés au cours des dernières années avec les acteurs agricoles, plus précisément le ministère de l'Agriculture, l'APCA et l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). Aux yeux de cet agent, le rôle du MEDDE dans le secteur agricole n'apparaît cependant pas aussi prégnant qu'à ceux de notre interlocuteur de l'APCA. Il s'agit surtout d'un rôle consultatif, qui réussit d'ailleurs mieux sur les sujets techniques que politiques : « il y a toujours un niveau de discussion technique, où là on parle des problèmes qui se posent, et un niveau de discussion politique, qui là, demande des choix et là, les différents partenaires, souvent on n'a pas les mêmes positions. Les discussions techniques en général se passent relativement bien avec tous les partenaires, on nous consulte, on participe à leurs groupes de réflexion, ça se passe plutôt bien<sup>185</sup> ».

Autre fait à mentionner, l'activation de l'administration environnementale dans le secteur agricole ne semble pas s'être accompagnée sur les sujets agroenvironnementaux d'un rapprochement avec les associations environnementalistes. Interrogé précisément sur leur relation avec les groupes environnementalistes, notre interlocuteur au MEDDE identifie d'abord une organisation agricole, « la Fédération nationale des agriculteurs biologiques, c'est principalement avec eux qu'on travaille. Et sur certains sujets, France Nature Environnement, qui sont nos interlocuteurs<sup>186</sup> ». Contrairement aux relations privilégiées établies entre l'administration agricole et son « milieu de soutien » (*administrative constituency*) (Selznick, 1980) que sont l'APCA et la FNSEA, l'administration environnementale n'a pas développé semble-t-il une alliance particulière avec les associations environnementalistes, du moins pas pour ce qui est des enjeux agricoles. Pourtant, comme l'a souligné Spanou (1991), la relation d'interdépendance qui existe entre un segment administratif et son milieu de soutien peut s'insérer dans une stratégie de

---

<sup>184</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

<sup>185</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

<sup>186</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

renforcement réciproque, où l'administration vise à conforter sa propre position en s'alliant à son public cible, dont l'appui lui permet « de surmonter avec succès l'opposition d'adversaires puissants, tant au sein de l'appareil administratif qu'à l'extérieur » (Spanou, 1991: 210). Face à l'alliance institutionnalisée et puissante que constitue le partenariat corporatiste agricole, nous aurions pu nous attendre à l'émergence d'une telle stratégie de renforcement mutuel. C'est plutôt l'opposé qui semble se produire en France, où les associations environnementalistes reconnaissent la communauté d'intérêts qui les lie au MEDDE, mais jugent que sa faiblesse institutionnelle n'en fait qu'un allié plus ou moins intéressant comme l'explique un agent du World Wildlife Fund (WWF) France :

[L'administration environnementale] s'implique, c'est un très gros allié, ça toujours été un allié historique, le problème c'est qu'elle n'a pas de poids. Par rapport au ministère de l'Agriculture, elle ne pèse pas de poids. Par rapport aux questions agricoles, ses avis sont entendus, mais pas écoutés quoi. L'administration environnementale n'a pas le poids suffisant pour peser. Dans la réforme de la PAC, c'était le ministère de l'Agriculture qui était à la manœuvre et uniquement lui. Le ministère de l'Environnement pouvait dire à peu près ce qu'il voulait, il n'y avait aucun effet<sup>187</sup>.

L'influence réduite du MEDDE dans le jeu politique agricole est en outre amplifiée par le fait qu'il ne possède que très peu de leviers financiers pour accroître son pouvoir dans l'action publique agroenvironnementale. En comparaison, les agences de l'eau, des établissements publics créés en 1964 et désignés comme organes de gestion des six bassins versants que compte la France et qui sont responsables du bon état et de l'amélioration de la qualité de l'eau sur le territoire national, possèdent un budget considérable pour remplir leur mission. À titre d'illustration, en 1996, les agences de l'eau disposaient d'un budget de 11,3 milliards de francs, comparativement au budget du ministère de l'Environnement qui ne s'élevait qu'à 1,7 milliard de francs (Szarka, 2003: 97-98). Outre ces ressources colossales, les agences de l'eau bénéficient d'une autonomie administrative considérable, puisque d'une part elles sont des organismes publics indépendants du gouvernement (contrairement au MEDDE qui en fait partie) et d'autre part puisqu'elles gèrent et collectent elles-mêmes leurs revenus, provenant de l'imposition de frais de consommation de l'eau et de redevances de pollution (Szarka, 2003: 97-98). D'ailleurs, les agences de l'eau sont les deuxièmes plus importants co-financeurs des mesures agroenvironnementales

---

<sup>187</sup> Entretien, agent, World Wildlife Fund (WWF) France, Paris, 22 mai 2013.



du deuxième pilier de la PAC en France, derrière le ministère de l'Agriculture<sup>188</sup>. Cette situation conduit le MEDDE à s'impliquer auprès des agences de l'eau pour tenter d'influencer leurs orientations en matière agroenvironnementale, et non le contraire.

Ce sont donc les agences de l'eau qui possèdent la majeure partie du levier financier dans l'action publique agroenvironnementale française. Or, elles sont souvent taxées de pérenniser la configuration politique corporatiste. En 1997, un rapport du Commissariat Général du Plan relevait que les agences de l'eau ne parvenaient non seulement pas à atteindre leurs objectifs de qualité de l'eau, mais qu'en plus elles ne le faisaient pas à moindre coût. En effet, le Commissariat notait que les usagers domestiques subventionnaient certains autres utilisateurs, en premier lieu les agriculteurs, qui malgré leur consommation d'eau importante et la pollution majeure dont ils étaient responsables, ne payaient quant à eux que très peu de frais auxdites agences (Szarka, 2003: 104-105). Une autre étude produite en 2005 concluait aux mêmes résultats : les agences de l'eau ne réussiraient pas à respecter les exigences de bon état général des eaux demandé pour 2015 par la directive-cadre européenne sur l'eau, bien que leur travail soit en voie de résorber les pollutions d'origine domestique et industrielle<sup>189</sup>. Le problème réside dans les pollutions d'origine agricole qui ne sont nullement maîtrisées, d'autant plus que les agences privilégient une approche curative de subvention au traitement des pollutions agricoles plutôt qu'à leur réduction à la source<sup>190</sup>. D'ailleurs, comme nous l'avons souligné précédemment, la *Loi sur l'eau et les milieux aquatiques* adoptée en 2006 épargne à nouveau le monde agricole. Ce défaut dans l'application du principe de pollueur-payeur s'expliquerait par la position privilégiée occupée par les organisations agricoles dans les comités de bassins des agences de l'eau et par la « relation spéciale » de ces agences avec le ministère de l'Agriculture (Szarka, 2003: 104-105).

---

<sup>188</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

<sup>189</sup> Dupont, Gaëlle. « La directive européenne sur l'eau fixe des objectifs de qualité très ambitieux », *Le Monde*, 25 mai 2006 : SPE6.

<sup>190</sup> Dupont, Gaëlle. « La directive européenne sur l'eau fixe des objectifs de qualité très ambitieux », *Le Monde*, 25 mai 2006 : SPE6.

En somme, l'activation des organisations publiques à vocation environnementale (MEDDE et agences de l'eau) dans l'action publique agroenvironnementale en France se traduit par ce que Spanou (1991) nomme une administration captive. Les administrations publiques titulaires d'enjeux transversaux, par exemple les ministères de l'Environnement ou de la Condition féminine, peuvent adopter deux approches différentes selon les relations qu'elles préfèrent établir avec les groupes d'intérêt avec qui elles interagissent. Une administration est dite captive lorsqu'elle se montre sensible aux intérêts dont elle a la surveillance, à l'opposé de l'administration militante, où celle-ci se montre au contraire sensible aux intérêts dont elle a la défense. En France, tant le MEDDE que les agences de l'eau ont des relations plus établies avec les acteurs agricoles qu'avec les associations environnementalistes. Le MEDDE se limite à un rôle consultatif collaboratif plutôt que d'emprunter une stratégie de confrontation face aux acteurs agricoles et les agences de l'eau démontrent dans leur gestion un penchant favorable à leur égard. Si la configuration politique agricole a donc changé par l'ouverture à ces administrations de l'environnement qui n'y étaient auparavant pas ou peu présentes, leur venue ne semble toutefois pas avoir modifié en substance les décisions qui en résultent.

## ***2.2 Associations environnementalistes et organisations agricoles : des visions conflictuelles irréconciliables***

Les groupes d'intérêt environnementalistes ont débuté leur mobilisation sur les sujets agricoles au cours des années 1990 et se sont réellement professionnalisés en la matière depuis les années 2000. L'émergence de l'agroenvironnement à l'ordre du jour associatif est survenue par un double mouvement « par le bas » et « par le haut ». À l'échelle infranationale, certaines régions, dont la Bretagne, ont connu d'importants problèmes de pollution des eaux d'origine agricole, ce qui a fait éclore différents mouvements de contestation locaux portés par des associations environnementalistes, des groupes de citoyens et des organisations agricoles minoritaires<sup>191</sup>. En parallèle, la montée de l'agroenvironnement dans la PAC au cours des années 1990 a favorisé une prise de

---

<sup>191</sup> Valo, Martine. « Les nitrates jusqu'à la lie », *Le Monde*, 22 mars 1997 : 13 et Chatain, Georges. « Les élevages industriels de porcs se multiplient sur le territoire », *Le Monde*, 6 août 1997 : 8.

conscience des environmentalistes français de leurs intérêts à l'égard des politiques agricoles élaborées à Bruxelles et déclinées par la suite en France, tandis qu'auparavant la concertation corporatiste établie les avait dissuadés « de se mobiliser au sujet de l'agriculture et de la PAC : en effet, se voyant exclus des arènes de décision de la politique agricole, ces derniers estimaient que l'enjeu était hors de leur portée » (Ansaloni, 2013a: 63).

La mise à l'agenda médiatique des problèmes de pollution agricole et la croissance des budgets dédiés au second pilier de la PAC ont incité les associations environmentalistes à entamer une véritable professionnalisation en matière agricole dans les années 2000. Cette professionnalisation se dénote par la création de postes permanents dédiés aux questions agricoles et aux ressources d'expertise et de communication qui en résultent<sup>192</sup>.

Comme nous l'avons relevé précédemment, l'activation des environmentalistes dans le jeu politique agricole ne s'est pas accompagnée dans les processus de politiques agricoles d'une alliance forte avec l'administration environnementale du fait des faibles ressources de cette dernière en la matière. Pour ce qui est des rapports avec l'administration agricole, ils sont qualifiés par le WWF France de « cordiaux, mais compliqués. [...] Nous, on fait du lobby, donc on les a toujours un peu titillés. Avec la direction des politiques agricoles, ce n'est pas toujours facile<sup>193</sup> ». En revanche, l'arrivée des socialistes au pouvoir en 2012 a fait en sorte que du côté politique, les choses ont changé : avant, « le WWF et le groupe PAC 2013, on n'était pas invité aux réunions, on n'était pas reconnu comme acteur à part entière, maintenant on est vraiment reconnu comme des acteurs à part entière. Donc ç'a été une vraie évolution de la part des ministères, par rapport à l'ancien gouvernement<sup>194</sup> ». Quant aux organisations agricoles, si des liens privilégiés sont établis avec certains groupes minoritaires tels que le Réseau d'agriculture durable, les rapports sont plus conflictuels avec les organisations majoritaires : « avec les chambres d'agriculture, ça dépend. [Elles]

---

<sup>192</sup> À titre d'exemple, en 2013, France Nature Environnement a une coordonnatrice et un chargé de mission agriculture, le WWF France un chargé de mission agriculture et la Fondation Nicolas Huot deux personnes responsables des dossiers agriculture.

<sup>193</sup> Entretien, agent, World Wildlife Fund (WWF) France, Paris, 22 mai 2013.

<sup>194</sup> Entretien, agent, World Wildlife Fund (WWF) France, Paris, 22 mai 2013.

sont très très liées avec la FNSEA, donc c'est compliqué de travailler avec elles, surtout au niveau politique, au niveau technique c'est plus facile. Avec la FNSEA, ça ne passe pas, et je dirais que c'est dans la logique des choses<sup>195</sup> ».

Du côté de France Nature Environnement (FNE), si Ansaloni (2013a: 66) relève que pendant longtemps cette association refusait de se rapprocher des organisations agricoles minoritaires « de peur de s'aliéner le syndicalisme agricole majoritaire et l'administration agricole », elle a adopté en 2011 une stratégie de confrontation frontale qui a attiré la réprobation totale des acteurs agricoles dominants. Pendant le Salon de l'agriculture, événement d'ampleur tenu chaque année à Paris où la tradition exige que le président de la République s'y rende longuement, FNE a lancé une campagne d'affichage dans les stations de métro « dénonçant l'agriculture intensive sur trois thèmes : les importations d'OGM pour l'alimentation animale, les pesticides et leur impact sur la biodiversité et les algues vertes engendrées par une trop forte proportion de nitrate dans les eaux<sup>196</sup> ». Les images extrêmement fortes choisies sont restées en mémoire : « un enfant jouant sur une plage bretonne avec des algues vertes. Un homme, un maïs OGM braqué sur la tempe. Une tête de mort formée par des cadavres d'abeilles, victimes des pesticides<sup>197</sup> ». La campagne a très mal été accueillie par les acteurs agricoles, du ministre de l'Agriculture aux organisations agricoles, qui lors de notre enquête en 2013 en faisaient encore mention : « ce genre de campagne a laissé des traces, nos élus ça les a profondément choqués de se sentir accusés<sup>198</sup> ». Chez FNE, les affiches en question sont exposées en vue dans ses bureaux de Paris et l'organisation est fière de cette campagne qui a marqué les esprits<sup>199</sup>.

Les rapports plus ou moins conflictuels entre les associations environnementalistes et la profession agricole se fondent sur une divergence fondamentale : l'utilisation des fonds publics pour améliorer les performances environnementales des pratiques agricoles. Or,

---

<sup>195</sup> Entretien, agent, World Wildlife Fund (WWF) France, Paris, 22 mai 2013.

<sup>196</sup> Fabrégat, Sophie. « Agriculture : la campagne publicitaire de FNE divise », *Actu-Environnement.com*, 6 février 2011.

<sup>197</sup> Fabrégat, Sophie. « Agriculture : la campagne publicitaire de FNE divise », *Actu-Environnement.com*, 6 février 2011.

<sup>198</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

<sup>199</sup> Entretien, agent, France Nature Environnement, Paris, 6 juin 2013.

comme nous l'avons souligné précédemment, l'une des positions inébranlables défendues par la profession agricole est que tout développement de la politique agroenvironnementale ne doit pas se produire au détriment du budget des aides économiques du premier pilier de la PAC. À l'opposé, les environnementalistes sont unanimes quant à la nécessité d'utiliser les fonds de la PAC pour orienter l'agriculture vers un modèle plus durable. Par exemple, en 2005, plusieurs associations (la FNE, le WWF, la Ligue de protection des oiseaux et la Fédération nationale d'agriculture biologique) ont fait une sortie publique commune pour inciter le ministre de l'Agriculture à utiliser le mécanisme de modulation des aides entre le premier et le deuxième pilier de la PAC introduit lors de la réforme de 2003<sup>200</sup>. L'arbitrage des budgets entre le premier et le deuxième pilier de la PAC se situe depuis au centre des revendications des groupes environnementalistes. L'idée défendue est de transférer progressivement, mais sûrement, des fonds du premier au deuxième pilier, de façon à envoyer un signal clair aux agriculteurs quant à la réorientation des aides vers des objectifs autres que productifs. Autrement dit, la proposition s'oppose à l'approche des MAE de style « prime à l'herbe », qui inverse le principe même de la modulation en dirigeant les aides agroenvironnementales vers des soutiens aux productions d'élevage. Ces demandes sont cependant restées lettre morte.

Pour WWF France, le faible succès de la modulation en France (comme dans de nombreux autres États membres de l'UE) et plus généralement le budget décroissant de la PAC dans un contexte de difficulté budgétaire amènent à penser que l'abolition des deux piliers serait une avenue intéressante pour faire progresser davantage l'agroenvironnement, car la contrainte de cofinancement qui pèse actuellement sur le second pilier semble jouer comme un frein important :

Malheureusement, surtout dans cette période de crise financière et budgétaire, les États membres lorsqu'ils ont un arbitrage à faire, ils le font en faveur du premier pilier, parce que le second pilier, il est cofinancé, c'est-à-dire que les États membres doivent apporter entre 50 et 25 % du montant, selon les mesures. Un État membre comme l'Italie, l'Espagne et la Grèce, en ce moment c'est compliqué de cofinancer, et même la France. Donc ils préfèrent avoir tout l'argent qui vient de Bruxelles, 100 % de financement européen, sur le premier pilier. Donc nous, ce que l'on demandait, c'est qu'on rassemble tout en commun, financement à 100 %, sauf sur quelques mesures qui peuvent être optionnelles et où les États membres peuvent

---

<sup>200</sup> Seghier, Carine. « L'article 69 ne semble pas retenir les faveurs de la France dans le cadre de la réforme de la PAC », *Actu-Environnement.com*, 4 juillet 2005.

contribuer, mais l'ensemble de la PAC financé à 100 %, et pour les services environnementaux reçus<sup>201</sup>.

La création du pilier du développement rural au sein de la PAC en 1999, qui avait alors été perçue comme une avancée pour l'agroenvironnement, est donc remise en question par certains environnementalistes, qui jugent que l'essor de la politique agroenvironnementale passe par son intégration réelle, plutôt que distincte, aux politiques agricoles et par un financement européen intégral comme c'est le cas pour les aides du premier pilier.

En résumé, les environnementalistes sont désormais bien présents dans le jeu politique agricole. Leurs discours et certaines de leurs actions les font apparaître comme des adversaires de la profession agricole, qui n'entend pas rester inactive face à cette menace. Comme nous le verrons maintenant, elle déploie d'importantes ressources pour conserver sa position privilégiée.

### ***2.3 Un réseau d'influence et des ressources inégales entre acteurs agricoles et environnementalistes***

Si nous avons observé une professionnalisation des principales associations environnementalistes françaises sur les questions agricoles par la création de postes permanents de chargés de mission agriculture, il demeure que seulement une ou deux personnes par organisation travaillent à temps plein sur ce dossier aux aspects multiples. Par exemple, le responsable des politiques agricoles chez WWF France est en charge à la fois des positions défendues à l'échelle mondiale (perspective économique visant une plus grande durabilité des principales commodités agricoles comme l'huile de palme, le soja et le sucre et travail auprès des géants de l'agroalimentaire), à l'échelle européenne (perspective politique pour une PAC plus verte) et à l'échelle française (perspective plus éclatée avec des recherches sur la fiscalité verte et des collaborations avec certaines organisations agricoles minoritaires)<sup>202</sup>. Cette diversité des dossiers fait en sorte que certains sont priorisés et d'autres marginalisés. Au moment de notre enquête en 2013, le

---

<sup>201</sup> Entretien, agent, World Wildlife Fund (WWF) France, Paris, 22 mai 2013.

<sup>202</sup> Entretien, agent, World Wildlife Fund (WWF) France, Paris, 22 mai 2013.

travail sur la PAC apparaissait prioritaire et particulièrement chronophage et par conséquent peu d'attention était accordée sur les enjeux strictement français. Dans le cas de France Nature Environnement, Berny (2009: 373) note sa fragmentation structurelle, où son statut de fédération comptant plusieurs groupes locaux fait en sorte que l'organisation centrale possède au final relativement peu de membres individuels mobilisés sur des dossiers agricoles nationaux. Au ministère de l'Écologie, le Bureau agriculture et ressources naturelles qui est responsable de l'ensemble des questions liant agriculture et environnement est formé d'une équipe de sept professionnels seulement<sup>203</sup>.

Du côté de l'APCA et de la FNSEA, chacune dispose d'une division organisationnelle spécialisée sur les rapports agriculture-environnement. À l'APCA, le Service agronomie et environnement réunit dix employés, dont plusieurs ingénieurs agronomes et un juriste du droit de l'environnement<sup>204</sup>. À la FNSEA, le Service environnement compte plusieurs spécialistes qui travaillent sur l'énergie et les changements climatiques, la biodiversité, l'eau, les produits phytosanitaires et les nitrates, ainsi que sur la mise en œuvre des MAE en France. Une croissance du personnel dédié à l'agroenvironnement y est aussi observée : si le poste de responsable sur les phytosanitaires et les nitrates existe depuis le début des années 1990, un poste sur les questions eau et biodiversité a été créé au milieu des années 2000, pour ensuite être scindé en deux postes à temps plein en 2011<sup>205</sup>.

La force organisationnelle de l'APCA et de la FNSEA repose aussi sur leur réseau étendu et développé à l'échelle des départements et dans une moindre mesure des régions. L'APCA fédère en effet un réseau de 110 établissements publics présents dans chaque département et région de la France, qui emploie plus de 8 000 salariés et qui cumulait en 2013 un budget total de 716 millions d'euros<sup>206</sup>. À titre d'exemple, dans les six chambres d'agriculture départementales et régionales interviewées lors de notre enquête, chacune comptait entre deux et cinq personnes travaillant sur l'agroenvironnement, ce qui

---

<sup>203</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

<sup>204</sup> Entretien, agent, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, 6 mai 2013.

<sup>205</sup> Entretien, agent, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Paris, 24 mai 2013.

<sup>206</sup> Site Internet, Chambres d'agriculture, section « Notre réseau », [En ligne] <http://www.chambres-agriculture.fr/grands-contextes/chambres-dagriculture/notre-reseau/>, page consultée le 31 mars 2015.



démultiplie le nombre de ces professionnels sur le territoire français. La même tendance est observable à la FNSEA, où certaines fédérations départementales peuvent atteindre jusqu'à 150 employés au total dans les zones agricoles majeures<sup>207</sup>. Dans les deux fédérations régionales que nous avons rencontrées, de plus petites tailles que leur homologue départementale, chacune avait récemment créé un poste de chargé mission environnement.

Cette force organisationnelle s'accompagne aussi d'une stratégie de participation active au sein de l'ensemble des instances traitant des rapports entre agriculture et environnement, de l'échelle nationale aux scènes locales. Par exemple, dans le seul dossier de la biodiversité, la FNSEA est ou a été partie prenante à l'élaboration de la Stratégie nationale sur la biodiversité, aux comités de pilotage liés à Natura 2000, à la mise en œuvre des trames verte et bleue et dans les groupes de travail agricoles de l'Observatoire de la biodiversité<sup>208</sup>. Cette stratégie d'être présents et actifs sur l'ensemble des dossiers agroenvironnementaux passe également par des formations offertes aux fédérations membres de la FNSEA :

Au-delà de la communication, on essaie d'outiller les fédérations régionales et départementales pour qu'elles puissent accompagner les agriculteurs qui ont des réglementations et qu'elles puissent de mieux en mieux comprendre la réglementation, les outils qui sont mis en place, etc., pour expliquer pourquoi ça existe et donner les leviers pour l'agriculteur ou la fédération départementale pour modifier, enfin si ça ne se passe pas bien, si c'est en opposition avec l'activité agricole, comment arriver à concilier l'activité agricole avec ces règles environnementales, en allant voir le préfet, etc. On leur a expliqué tous les mécanismes de décision et d'élaboration de ces règles au niveau local, pour les aider à défendre les intérêts des agriculteurs sur place. Et puis au niveau national, on est là en appui, s'ils ont des difficultés à intervenir, pour leur expliquer : vous pouvez utiliser ces éléments de langage là, etc. [...] Donc l'idée c'est d'arriver à les accompagner au niveau local. Après nous, ce que l'on défend, c'est que ça ne doit pas être un agriculteur qui négocie tout seul, c'est justement la fédération départementale qui est le bon échelon pour pouvoir négocier avec d'autres acteurs au niveau local et ce sont les élus agricoles qui vont représenter la profession dans ce cas-là<sup>209</sup>.

Cette structure tentaculaire et en réseau qui caractérise les organisations professionnelles agricoles leur donne une visibilité et une présence importante dans l'action publique agroenvironnementale sous tous ces aspects (eau, biodiversité, nitrates, etc.) et à toutes les échelles (locale, départementale, régionale, nationale), présence qui s'avère d'autant plus efficace qu'une certaine cohérence des positions et des actions est assurée par la diffusion de l'information provenant de l'organisation centrale. Si certaines associations

---

<sup>207</sup> Entretien, agent, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Paris, 24 mai 2013.

<sup>208</sup> Entretien, agent, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Paris, 24 mai 2013.

<sup>209</sup> Entretien, agent, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Paris, 24 mai 2013.



environnementalistes bénéficient aussi d'un réseau (France Nature Environnement compte plusieurs associations membres sur l'ensemble du territoire et WWF France a des homologues dans la plupart des pays européens), elles n'ont pas la structure, la coordination, la cohérence et les ressources des réseaux de l'APCA et de la FNSEA.

En somme, au sein d'un jeu politique de plus en plus compétitif, la profession agricole a su ajuster ses propres stratégies d'action afin de s'assurer d'y demeurer avantageusement positionnée, appuyée sur la force de son réseau et de ses ressources, incontestablement supérieure à celle des acteurs de l'environnement.

### **3. Un verdissement et une ouverture de façade de l'action publique agroenvironnementale**

Quoique la profession agricole ait endigué avec un certain succès l'essor de l'agroenvironnement, l'activation des acteurs de l'environnement dans les débats agricoles tout au long des années 1990 et 2000 créé néanmoins une pression croissante sur les pouvoirs publics afin qu'ils élargissent la configuration politique en agriculture. L'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 et la nouveauté politique qu'il cherche à incarner ouvrent une fenêtre d'opportunité pour un renversement de la tradition corporatiste agricole.

#### ***3.1 Le Grenelle de l'environnement : des engagements prometteurs, des retombées faibles***

Dès son accession au pouvoir en 2007, le nouveau président de la République Nicolas Sarkozy lance le Grenelle de l'environnement : tous les espoirs sont alors permis pour les acteurs de l'environnement. Le Grenelle promet que désormais les défis environnementaux seront intégrés au cœur des décisions publiques et qu'un nouveau mode décisionnel appelé « gouvernance à cinq » sera privilégié pour ce faire, instaurant des négociations participatives « incluant cinq collèges : État, collectivités territoriales, patronat, syndicats et associations écologistes » (Lacroix et Zaccaï, 2010: 212-213). Plus précisément, six

groupes de travail thématiques sont créés, composés à part quasi égale des cinq collèges pour un total de 45 à 50 membres par groupe. Chacun des groupes se rencontre entre quatre et six fois pendant la période estivale de 2007 pour parvenir à des textes de proposition, qui sont ensuite soumis à une consultation populaire, à la suite de laquelle sont élaborés des rapports de synthèse (Lascoumes, 2011: 282-283). Finalement, la grande messe du Grenelle a lieu du 24 au 26 octobre 2007 : quatre tables rondes présidées par le ministre de l'Écologie finalisent le processus qui se cristallise lors de la cérémonie de clôture « en présence du Président de la Commission européenne José Manuel Barroso et des Nobels de la paix Wangari Mathai et Al Gore. Ce dernier résumera d'ailleurs l'euphorie générale : "Il faut désormais un Grenelle mondial"! » (Lacroix et Zaccā, 2010: 216).

La deuxième journée du Grenelle cause une agréable surprise aux environnementalistes, qui redoutaient que les discussions sur le secteur agricole enlisent le processus. Or, coup de théâtre : « très attendues, les négociations portant sur l'agriculture ont finalement et quasiment contre toute attente, abouti à des consensus sur les OGM [organismes génétiquement modifiés], l'agriculture bio et la biodiversité<sup>210</sup> ». Trois mesures concrètes en ressortent. D'abord, les participants s'entendent pour développer significativement l'agriculture biologique, dont la part devra passer à 6 % de la surface cultivée en 2010 et à 20 % en 2020, contre les 2 % qu'elle représentait alors en 2007. Ensuite, une démarche de certification environnementale volontaire et progressive des exploitations agricoles sera promue en vue d'atteindre un objectif de 50 % des exploitations françaises certifiées en 2012. Le niveau le plus élevé de cette certification sera la haute valeur environnementale (HVE), une norme défendue par l'association environnementaliste France Nature Environnement<sup>211</sup> et qui exige que les exploitations agricoles « consacrent plus de 10 % de leur surface à la nature (haies, bandes enherbées, etc.) et injectent moins de 30 % d'intrants (engrais, pesticides, énergie, etc.) dans leur chiffre d'affaires<sup>212</sup> ». Enfin, si la question des pesticides reste délicate, les participants conviennent d'une « diminution de 50 %, mais

---

<sup>210</sup> Seghier, Carine. « L'agriculture et la biodiversité au menu de la deuxième journée du Grenelle », *Actu-Environnement.com*, 26 octobre 2007.

<sup>211</sup> Entretien, agent, France Nature Environnement, Paris, 6 juin 2013.

<sup>212</sup> Boughriet, Rachida. « Projet de loi de modernisation de l'agriculture : FNE dénonce de "graves lacunes" », *Actu-Environnement.com*, 13 janvier 2010.

sans en préciser l'échéance, et sous réserve de mise au point de méthodes alternatives<sup>213</sup> ». Les espoirs sont renouvelés lorsque, à l'issue du Grenelle, le Président de la République confie au ministre de l'Agriculture la responsabilité de « l'élaboration d'un plan de réduction de 50 % des usages des pesticides dans un délai de dix ans, si possible », objectif qui se concrétise par un instrument d'autocontrôle, le plan Écophyto 2018 (Ministère de l'Agriculture, 2008 : 1).

Il n'a fallu que quelques années pour que les acteurs de l'environnement ne dégrisent de l'euphorie du Grenelle. Dès 2010, à peine nommée au ministère de l'Écologie, la nouvelle titulaire Nathalie Kosciusko-Morizet déclare que « l'image du Grenelle s'est brouillée » (propos cités dans Lascoumes, 2011 : 279). Cela est particulièrement le cas pour ce qui est des engagements agricoles. Le secteur agricole français est durement touché par la volatilité des prix en 2009 et le revenu agricole moyen chute considérablement, faisant ainsi passer les préoccupations environnementales en arrière-plan des interventions publiques en agriculture. Ainsi, le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche présenté en 2010 vise, comme ce fût historiquement le cas, à stabiliser le revenu des agriculteurs. France Nature Environnement y dénonce l'absence de toute mesure en faveur de l'agriculture HVE, qui « était pourtant l'une des mesures phares du Grenelle de l'environnement<sup>214</sup> », où la mise en place d'un crédit d'impôt pour les producteurs certifiés HVE avait été discutée. Le comité opérationnel multipartenarial chargé du développement post-Grenelle de l'outil de la certification environnementale avait aussi évoqué la création d'un tel crédit d'impôt, mais le ministère de l'Économie a refusé d'allouer la somme nécessaire<sup>215</sup>. Comme la démarche de certification comporte des coûts, il existe finalement peu d'incitatifs à y participer, d'autant plus qu'elle n'est pas associée à une appellation ou un label, ni reconnue par les distributeurs agroalimentaires<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> Seghier, Carine. « L'agriculture et la biodiversité au menu de la deuxième journée du Grenelle », *Actu-Environnement.com*, 26 octobre 2007.

<sup>214</sup> Boughriet, Rachida. « Projet de loi de modernisation de l'agriculture : FNE dénonce de "graves lacunes" », *Actu-Environnement.com*, 13 janvier 2010.

<sup>215</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 13 mai 2013.

<sup>216</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture régionale, Languedoc-Roussillon, 23 novembre 2012.

Toujours en 2010, le ministre de l'Agriculture reconnaît que les engagements agricoles du Grenelle de l'environnement ne seront pas atteints, qu'« il faudrait adapter un certain nombre d'objectifs qui ne sont plus atteignables » et qu'il souhaite « une pause en matière de règles environnementales pour ne pas freiner le redémarrage d'un secteur durement ébranlé par la crise<sup>217</sup> ». Si la secrétaire d'État à l'Écologie de l'époque lui rétorque que « les engagements du Grenelle ne sont pas négociables, tant ils tracent la voie d'une agriculture moins intensive et moins polluée, plus respectueuse de l'environnement et de la santé des consommateurs<sup>218</sup> », il apparaît rapidement que lesdits engagements n'ont aucune force d'application. Une première évaluation menée en 2011 conclut que les objectifs quant à l'agriculture biologique et la certification environnementale des exploitations ne seront pas atteints, tandis que les mesures du plan Écophyto sont peu ambitieuses, puisque des 39 produits ciblés en vue d'une réduction, la plupart sont « des substances en fin de vie ou peu utilisées et pour lesquelles des solutions de substitution existent. Les services du ministère chargé de l'écologie considèrent que l'impact de ces retraits sur l'emploi des produits phytosanitaires est modeste, dans la mesure où les substances actives considérées sont, pour la plupart, soit retirées au plan européen, soit peu utilisées (car techniquement dépassées)<sup>219</sup> ». En 2014, une autre évaluation d'Écophyto conclut que, « six ans après son démarrage fin 2008, le plan n'a pas eu les résultats espérés, puisque les indicateurs de suivi quantitatif global des usages ne montrent pas de tendance à la baisse » (Poitier, 2014 : 11).

Au final, après un accueil particulièrement enthousiaste, le Grenelle de l'environnement déçoit. Les promesses de mettre l'environnement au cœur des décisions publiques ne se sont pas concrétisées, les actions sur lesquels les participants s'étaient pourtant entendues obtiennent peu de ressources et se révèlent en conséquence plus ou moins opérantes, les pouvoirs publics se montrent apathiques face à la non-atteinte des objectifs qui y avaient été pris et le mode de gouvernance participative à cinq (État, collectivités territoriales, patronat, syndicats et associations écologistes) qui avait fait la marque du Grenelle ne s'est pas

---

<sup>217</sup> Éditorial. « Agriculture ou environnement : le grand virage », *Le Monde*, 6 octobre 2010 : 1.

<sup>218</sup> Éditorial. « Agriculture ou environnement : le grand virage », *Le Monde*, 6 octobre 2010 : 1.

<sup>219</sup> Fabrégat, Sophie. « Rapport parlementaire : que reste-t-il du Grenelle 1? », *Actu-Environnement.com*, 31 mars 2011.

étendue ni institutionnalisée aux processus politiques subséquents. Si le Grenelle reste néanmoins pour les associations environnementalistes un moment fort de concertation, il leur apparaît clair au moment de notre enquête en 2012-2013 que les résultats n'ont pas suivi et que la gouvernance participative a disparu, particulièrement au sein des processus politiques agricoles, où la profession agricole est redevenue largement majoritaire<sup>220</sup>.

### ***3.2 La réforme de la PAC : le ministère de l'Écologie rabroué pour sa position favorable au verdissement et au changement en profondeur des aides agricoles***

Affaibli par le peu de retombées générées par le Grenelle dont il était la figure de proue, le ministre de l'Écologie Jean-Louis Borloo n'hésite malgré cela pas à prendre publiquement position en octobre 2010 pour une réforme en profondeur de la politique agricole commune (PAC). Le moment choisi par le ministre pour dévoiler ses propositions est stratégique, puisque la Commission européenne s'apprête alors à rendre public un premier document officiel qui servira de base aux négociations de la PAC 2014-2020. La refonte suggérée par le MEDDE est considérable et consiste à réorganiser les deux piliers de la PAC en trois niveaux d'aide : le premier garantissant un revenu stable de base à tous les agriculteurs à hauteur de trois milliards d'euros par an, le deuxième offrant une rémunération pour les services environnementaux fournis par les agriculteurs et doté d'un budget de quatre milliards d'euros par an et le troisième encourageant la transition agroécologique des exploitations auquel seraient attribués deux milliards d'euros par année (MEDDE, 2010 : 4-8). C'est un changement de référentiel total que propose le ministre, en prônant un verdissement de la PAC et une inversion de la distribution des aides agricoles, dont la majorité serait dédiée à des fins environnementales plutôt que productives.

Cette prise de position publique du MEDDE provoque des réactions virulentes qui indiquent clairement que l'ouverture des processus politiques agricoles aux acteurs de l'environnement n'est tolérée par les acteurs traditionnels agricoles que lorsque les enjeux débattus ont peu d'importance. Or, la PAC est le nerf de la guerre qui distribue près de dix

---

<sup>220</sup> Entretien, agent, France Nature Environnement, Paris, 6 juin 2013.

milliards d'euros par année aux agriculteurs français. Sans se prononcer sur la réforme proposée par le MEDDE, la FNSEA dénonce son « écart de conduite institutionnel : d'abord, au regard des compétences propres du ministère de l'Écologie et du Développement durable qui n'a pas encore intégré l'agriculture dans son portefeuille ; ensuite, au regard du fonctionnement interministériel cohérent que nous sommes en droit d'attendre de notre gouvernement<sup>221</sup> ». Pour la FNSEA, les négociations de la PAC sont un moment politique hautement stratégique où la France ne doit parler que d'une seule voix et il appartient à cet effet au premier ministre d'arbitrer en coulisse les demandes des divers ministères, car « l'étalage sur la place publique affaiblit notre pays dans ces négociations<sup>222</sup> ». Plus encore, le MEDDE brise cette cohésion gouvernementale « sans même consulter les représentants des paysans avant de prendre à témoin l'opinion<sup>223</sup> ». Coop de France, qui regroupe des coopératives agricoles, agroalimentaires et agro-industrielles, abonde dans le même sens en critiquant ce projet qui « ne contient aucune vision économique réaliste et [dont] l'application de ses recommandations conduirait à une véritable décroissance de l'agriculture », tandis que « la France doit plus que jamais se serrer les coudes autour du ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche et ne parler que d'une voix<sup>224</sup> ». L'APCA juge quant à elle sévèrement ce document qui propose une réforme fondamentale de la PAC sans qu'une concertation préalable ait eu lieu avec les représentants agricoles<sup>225</sup>.

Une fois de plus, les critiques des organisations agricoles sont entendues par les pouvoirs publics : deux jours suivants la sortie acerbe de la FNSEA, le document du MEDDE n'est plus accessible sur son site Internet, mais la coalition PAC 2013 le rend aussitôt disponible sur son propre site. Cette coalition, un regroupement de groupes agricoles minoritaires et

---

<sup>221</sup> Delest, Arielle. « Borloo apporte sa contribution, la FNSEA dénonce la démarche », *La France agricole*, 2 novembre 2010.

<sup>222</sup> Collet, Philippe. « Le projet de verdissement de la PAC présenté par le MEEDDM suscite des réactions virulentes », *Actu-Environnement.com*, 8 novembre 2010.

<sup>223</sup> Delest, Arielle. « Borloo apporte sa contribution, la FNSEA dénonce la démarche », *La France agricole*, 2 novembre 2010.

<sup>224</sup> Collet, Philippe. « Le projet de verdissement de la PAC présenté par le MEEDDM suscite des réactions virulentes », *Actu-Environnement.com*, 8 novembre 2010.

<sup>225</sup> Collet, Philippe. « Le projet de verdissement de la PAC présenté par le MEEDDM suscite des réactions virulentes », *Actu-Environnement.com*, 8 novembre 2010.

d'associations environnementalistes<sup>226</sup>, dénonce le retrait du document suite aux pressions de la FNSEA et « regrettent fortement cette disparition qui nuit à la publicité d'un document nécessaire à l'information du public ». Selon eux, « il est urgent de sortir de la cogestion entre le ministère de l'Agriculture et les organisations agricoles dominantes et d'y substituer une gouvernance élargie telle qu'elle fut pratiquée dans le Grenelle de l'environnement » et à cet effet invite le gouvernement à créer un groupe de travail interministériel afin de préparer la position française qui sera défendue dans les imminentes négociations européennes sur la prochaine PAC (France Nature Environnement *et al.*, 2010).

Cet appel n'aura aucune suite. Le même mois que cette controverse, un changement ministériel a lieu et une nouvelle titulaire hérite de l'Écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet. En pourparlers internes, le MEDDE fait savoir qu'il préfère la proposition de la Commission européenne suggérant un verdissement important du premier pilier à la position défendue par son collègue de l'Agriculture. Un arbitrage survient entre les deux ministères et celui de l'Agriculture remporte la mise. Le MEDDE se fait depuis plus discret et est revenu à une approche « nous aurions pu aller plus loin, mais au moins nous avançons<sup>227</sup> ». La configuration politique traditionnelle semble définitivement avoir triomphé de l'esprit du Grenelle et ce constat démotive les acteurs environnementalistes, tel que le souligne la section suivante.

### ***3.3 Repli des acteurs de l'environnement vers l'UE : les progrès agroenvironnementaux passeront par Bruxelles***

L'aventure peu convaincante du Grenelle montre que les arènes politiques agricoles demeurent encore hermétiques aux acteurs de l'environnement. Le projet agroécologique porté par le nouveau gouvernement depuis 2013 soulève peu leur enthousiasme et nous constatons chez ces acteurs un certain repli, ou du moins une préférence marquée pour se mobiliser à l'échelle européenne davantage qu'à l'échelle nationale.

---

<sup>226</sup> Les groupes signataires sont les suivants : CIVAM, CLCV, 4D, FNAB, FNH, FNE, LPO, RAC France, Réseau agriculture durable, WWF France.

<sup>227</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

Cette prédilection pour l'Union européenne (UE) s'explique en partie par le fait qu'elle constitue la principale émettrice d'interventions publiques en agroenvironnement, que ce soit via les directives environnementales ou la PAC, mais aussi parce que ses institutions sont ouvertes à travailler avec les groupes environnementalistes. Par exemple, Greenpeace affirmait en 2004 que la Commission européenne lui apparaissait plus accessible que les ministères parisiens, puisque son fonctionnement est plus transparent et qu'elle « a l'habitude de pratiquer la consultation<sup>228</sup> ». Le suivi des nombreux travaux de l'UE et le lobbying à Bruxelles exigent cependant d'importantes ressources et ce sont surtout les associations environnementalistes françaises associées à un réseau fédératif plus large qui peuvent, par le biais de ce réseau, faire entendre leurs revendications à l'échelle européenne, par exemple la Ligue de protection des oiseaux (LPO) et le WWF France.

Le Grenelle de l'environnement de 2007 a cependant provoqué une prise de conscience chez les associations environnementalistes et les a convaincues de leur intérêt à s'allier<sup>229</sup>. C'est ainsi qu'est née la coalition PAC 2013, qui regroupe 25 membres dont des organisations agricoles minoritaires (Confédération Paysanne, Fédération de l'agriculture biologique, Réseau Agriculture Durable), des associations environnementalistes (LPO, WWF France, Les Amis de la Terre, Fondation Nicolas Hulot) et des organisations de solidarité internationale (Peuples Solidaires, CCFD-Terre Solidaire). La coalition défend une PAC plus verte, plus juste et solidaire, qui rémunérerait les agriculteurs pour leurs services rendus à la société en termes d'environnement, d'emploi et de vitalité des territoires. La coalition n'est pas tout à fait complète, puisque comme le remarque Ansaloni (2013a), France Nature Environnement (FNE), principal groupe environnementaliste « manque à l'appel, gardant ses distances vis-à-vis de cette coalition », ce qu'il explique par la crainte de la FNE « de s'aliéner le syndicalisme agricole majoritaire et l'administration agricole » en s'affichant avec certains de leurs adversaires (Ansaloni, 2013a: 66).

---

<sup>228</sup> Dupont, Gaëlle. « Les agriculteurs oscillent entre amour et haine de l'Europe », *Le Monde*, 11 juin 2004 : 13.

<sup>229</sup> Site Internet du Groupe PAC 2013, section « Historique », [en ligne], <http://www.pouruneautrepace.eu/2012/02/09/lhistorique/#more-2491> (page consultée le 21 avril 2015).



Pour l'administration environnementale également, l'Union européenne constitue une alliée précieuse dans l'avancement de l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles françaises, que ce soit par la PAC ou par la voie de la judiciarisation du respect des exigences communautaires, qui a conduit par exemple à un renforcement de la directive Nitrates en France<sup>230</sup>. La Cour des comptes européenne et la Cour de justice de l'Union européenne sont des institutions qui pressent régulièrement depuis deux décennies la France à renforcer ses législations ou à accélérer son application des directives européennes. Les décisions de la Cour peuvent en outre s'accompagner de pénalités financières importantes en cas de non-respect des textes communautaires, ce qui représente un incitatif fort pour les gouvernements nationaux à s'y soumettre malgré leurs réticences.

De cette première partie portant sur la configuration politique agricole à l'échelle nationale, nous concluons qu'elle a en substance peu évolué depuis le début des années 1990. Une activation des acteurs de l'environnement dans le jeu politique agricole a bel et bien eu lieu et des ouvertures ponctuelles y sont décelables, mais les suites du Grenelle de l'environnement s'avèrent décevantes et la préparation nationale en vue de la réforme de la PAC 2014-2020 révèle que la participation des acteurs de l'environnement n'est tolérée que dans des contextes bien circonscrits et tant qu'elle ne modifie ni le fonctionnement, ni les résultats, ni les rapports de force traditionnels du secteur agricole. L'administration et la profession agricoles, malgré les changements observés au cours des vingt dernières années, ont donc su maintenir leur prédominance dans la conduite de l'action publique agroenvironnementale en France, ce qui a eu pour effet d'en ralentir le développement, conformément à notre première hypothèse de recherche. En effet, les pouvoirs publics français sont demeurés fidèles à l'alliance corporatiste et ont généralement entériné la vision de l'agroenvironnement promue par la profession agricole, à la fois en la défendant lors des négociations européennes et en formulant une politique agroenvironnementale nationale peu contraignante permettant une redistribution des aides de la PAC vers les éleveurs, traditionnellement peu favorisés par les politiques agricoles.

---

<sup>230</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

Dans la deuxième partie de ce chapitre, nous nous pencherons à nouveau sur la configuration politique agricole et sur ses effets sur le verdissement de la politique agroenvironnementale, mais cette fois-ci à une échelle infranationale et lors de la mise en œuvre d'un instrument particulier, les mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET). Cette analyse « par le bas » nous permettra d'examiner si les tendances précédemment observées se produisent également à d'autres niveaux et lors d'autres étapes de l'action publique agroenvironnementale.

## **II. La configuration agricole infranationale : reproduction des rapports de force corporatistes et réarrangements des mesures agroenvironnementales**

L'Union européenne encourage ses États membres à construire leur action publique agroenvironnementale selon une approche infranationale, participative et qui répond au principe de subsidiarité (Beckmann *et al.*, 2009). Si la France demeure dans une tradition plus centralisatrice que d'autres pays européens, elle a tout de même emprunté la voie de la territorialisation dans la mise en œuvre de ses mesures agroenvironnementales (MAE) qui, dès la première mouture de 1989, a fait place à une implication des échelons locaux, départementaux et régionaux (Gassiat et Zahm, 2013: 87-88). D'ailleurs, l'une des principales vertus attribuées aux MAE tant par les analystes que par les gestionnaires des politiques est leur impact quant à « l'institutionnalisation d'arènes nationales et locales de négociation qui émergent comme autant de lieux d'expression d'une multitude d'acteurs non agricoles » (Busca, 2003: 2-3). Les MAE territorialisées (MAET) introduites en France en 2007 s'inscrivent aussi dans ce mode d'action publique territorialisé, intersectoriel et multipartenarial (c'est-à-dire où diverses parties prenantes, agricoles et non agricoles, participent aux processus politiques).

L'objectif de cette deuxième partie est d'analyser comment cette configuration politique infranationale, a priori et officiellement plus ouverte et intersectorielle que la configuration politique nationale, se déroule concrètement et quels sont ses effets sur la portée de l'action publique agroenvironnementale. Nous procédons en quatre sections, en commençant par un

bref retour sur l'évolution des MAE depuis le début des années 1990 (section 1), un portrait qui nous permet par la suite de souligner comment les MAET ont été conçues dans la programmation française 2007-2013 comme un instrument venant répondre aux faiblesses identifiées des MAE précédentes (section 2). Après avoir présenté les régions Centre et Languedoc-Roussillon où nous avons conduit nos recherches (section 3.1), nous présentons nos résultats en deux temps. Nous nous intéressons d'abord aux négociations dont font l'objet les MAET et comment l'activation de nouveaux acteurs (administration environnementale, groupes environnementalistes, instances politiques territoriales et collectivités locales) aux côtés des protagonistes traditionnels des politiques agricoles se reflètent dans les MAET implantées (section 3). Nous mettons ensuite en lumière le rôle majeur que joue le milieu agricole dans la mise en œuvre des MAET, à la fois individuellement lors du montage des contrats avec les agriculteurs, puis collectivement par le poids que conserve la profession agricole dans leur gestion (section 4).

## **1. L'évolution des mesures agroenvironnementales en France : des instruments innovateurs soumis à des processus de réappropriation stratégique**

Hormis la contrainte imposée aux États membres par la PAC depuis 1992 d'offrir des MAE à leurs agriculteurs (qui restent quant à eux libres d'en contractualiser ou non), les pays européens conservent une flexibilité importante quant à la déclinaison des MAE sur leur territoire. Dans un contexte de configuration corporatiste des politiques agricoles, plusieurs considèrent que cette marge de manœuvre nationale a permis à l'administration et la profession agricoles de dévier les MAE de leurs objectifs environnementaux initiaux vers des fins économiques plus conformes aux intérêts agricoles (Bourblanc, 2011; Brun, 2006; Busca, 2003; Delorme, 2004b).

En effet, l'élaboration du programme rural français qui définit les orientations publiques relatives au second pilier de la PAC demeure entre les mains des partenaires corporatistes traditionnels, qui privilégient l'emploi de MAE « d'entrée de gamme » peu contraignantes :

Les grands axes du programme agro-environnemental et la répartition des budgets entre ses actions sont décidés par les responsables de la FNSEA avec les conseillers du ministre de l'Agriculture. Une fois ce travail réalisé, les salariés de la FNSEA, appuyés par leurs experts, vont définir avec les agents du ministère de l'Agriculture les modalités techniques des contrats agro-environnementaux. Rien d'étonnant, alors, à ce que le programme reflète la vision de la place et de la fonction de l'agro-environnement dans la politique agricole portée par les élus syndicaux majoritaires : son budget est restreint, et il vise principalement le maintien des élevages extensifs à travers la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE) et l'Indemnité Compensatrice des Handicaps Naturels (ICHN) (Ansaloni, 2013a: 68-69).

Cette réappropriation stratégique des MAE par les organisations agricoles est survenue dès que leur usage obligatoire a été décrété en 1992, c'est-à-dire au même moment que la première grande réforme de la PAC qui a bouleversé le monde agricole en réduisant drastiquement le niveau des prix garantis. Dans ce contexte, le gouvernement français a créé une MAE appelée Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE), communément connue sous le nom de prime à l'herbe, qui venait compenser chez les éleveurs la baisse des prix agricoles enregistrée depuis la réforme de 1992. Cette première génération de prime à l'herbe s'est échelonnée de 1993 à 2002, pour se poursuivre à partir de 2003 par le biais de la Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE). De 1993 à 2014, la PMSEE puis la PHAE se sont révélées les MAE les plus populaires du programme agroenvironnemental français. Si elles ont été régulièrement critiquées pour leur faible portée environnementale, l'administration agricole en défend néanmoins la pertinence :

Oui, les exploitations et les parcelles engagées en PHAE maintiennent des pratiques favorables à l'environnement et si cette prime n'existait pas il y aurait eu une érosion de ces pratiques pour des raisons économiques. Donc on a bien maintenu des activités, un tissu, à des endroits où l'équilibre économique n'aurait pas été respecté par ailleurs et où les exploitations auraient disparu. C'est clair, c'est très clair. Et c'est la position française. [...] C'est devenu une prime à la production en zone extensive, intermédiaire ou de montagne, affichée clairement sous l'angle économique, transformée, mais sans être dévoyée, parce que l'objectif et l'intérêt étaient là aussi de manière claire pour son caractère environnemental, il n'a pas été inventé; celui-là il est sincère. Donc que ce soit une MAE, oui. C'est complètement justifié<sup>231</sup>.

Aux côtés de cette prime à l'herbe populaire et qui permet de conserver le compromis céréaliers-éleveurs au sein de la FNSEA, mais dont les exigences environnementales sont limitées, les pouvoirs publics français ont aussi toujours offert des MAE dites plus ciblées. Toutefois, leur mise en œuvre a rencontré de nombreux écueils, ce dont témoigne d'ailleurs

---

<sup>231</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

la succession effrénée de ces dispositifs au cours des vingt dernières années<sup>232</sup>. Le contrat territorial d'exploitation (CTE), créé par le gouvernement socialiste en 1999, a particulièrement marqué les esprits par les nombreux problèmes qu'il a rencontrés avant d'être aboli trois ans plus tard. Au lendemain des élections de 2002 qui porte la droite au pouvoir, le nouveau ministre de l'Agriculture s'empresse de supprimer les CTE et en dresse un constat sévère : « d'abord, que c'était d'une complexité effrayante, aussi bien les paysans que les agents de mon administration me le disaient. Ensuite, que l'émiettement des mesures agri-environnementales les rendaient complètement inefficaces. Et, enfin, [que cela s'est avéré] un dérapage budgétaire invraisemblable » (Gaymard, 2002, cités dans Union québécoise pour la conservation de la nature, 2002b : 30-31). En remplacement des CTE et en réponse aux nombreuses critiques à leur sujet, les contrats d'agriculture durable (CAD) sont brièvement mis en place de 2003 à 2006. Les CAD conservent le mode contractuel des CTE, mais sont réorientés prioritairement sur les problématiques environnementales et leurs procédures administratives sont simplifiées.

Les MAE ciblées se sont généralement heurtées à la réticence des organisations agricoles à leur endroit. L'exemple des CTE est l'un des plus étudiés à cet égard. Dès leur création, la FNSEA s'y est opposée puisque le gouvernement avait décidé d'utiliser le mécanisme de modulation des aides du premier vers le second pilier de la PAC pour les financer, ce qui allait à contresens des positions du syndicat majoritaire (Boinon *et al.*, 2008: 11-12). De plus, la décision d'en confier la mise en œuvre aux Commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) a aussi généré de l'insatisfaction. C'est que la Loi d'orientation agricole de 1999 qui créait les CTE décrétait également que les CDOA, présidées par les préfets régionaux et composées jusqu'alors de « représentants de l'administration, des collectivités locales, des organisations professionnelles agricoles [et] du secteur de l'économie agricole » (Bernardi et Boinon, 2009: 83), seraient désormais ouvertes à des acteurs non agricoles, en particulier des associations environnementalistes et des groupes de consommateurs.

---

<sup>232</sup> Les MAE ciblées n'ont cessé de se succéder les unes aux autres : OGAF environnement de 1989 à 1993, Opérations locales agri-environnementales (OLAE) de 1993 à 1999, Contrat territorial d'exploitation (CTE) de 1999 à 2002, Contrat d'agriculture durable (CAD) de 2003 à 2006 et Mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) de 2007 à 2014.

Selon de nombreux analystes, la profession agricole se serait toutefois rapidement adaptée à ces changements et a su maintenir son influence tant au sein des CDOA que dans la gestion des CTE. Ainsi, un processus de déviation des CTE s'est enclenché de façon à les réorienter vers des objectifs quasi strictement économiques, où par ricochet certains bénéfices sociaux et environnementaux pouvaient éventuellement être accomplis (Gafsi *et al.*, 2006). Les organisations professionnelles agricoles ont opéré cette réappropriation stratégique des CTE en tirant « parti de leur expertise technique et des contraintes générales liées à la complexité du cadre de mise en œuvre du dispositif pour favoriser une approche large, simple et peu contraignante » (Brun, 2006: 293), au sein de laquelle les agriculteurs choisissaient parmi les mesures offertes celles qui correspondaient le mieux à leur situation et qui n'exigeait pas ou peu de changement de pratiques (Boinon *et al.*, 2008: 11-12). Quant à la nouvelle configuration multipartenariale des CDOA, elle apparaît de façade. La domination des joueurs agricoles y est toujours persistante et la participation réelle des acteurs non agricoles y est contrecarrée en raison de leurs ressources limitées en termes matériels et humains et du fait que leurs interventions sont peu considérées par les organisations agricoles (Delorme, 2004b; Gafsi *et al.*, 2006; Léger *et al.*, 2006). En outre, comme le souligne Hobeika (2013: 57), si les CDOA sont officiellement ouvertes aux acteurs non agricoles, la gestion détaillée des interventions agricoles « s'effectue toutefois dans des commissions mensuelles, à la composition réduite aux représentants des OPA [organisations professionnelles agricoles] et de l'administration déconcentrée ».

C'est donc dans ce contexte de relative faiblesse des dispositifs agroenvironnementaux que les mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) sont introduites dans la programmation rurale 2007-2013, dans le but affiché de venir surmonter les difficultés rencontrées par les MAE précédentes.

## **2. Les MAET, un outil visant à répondre aux faiblesses des mesures précédentes**

L'expérience de la programmation rurale française 2000-2006, première déclinaison nationale du pilier développement rural de la PAC créé en 1999, fait place à « un constat, partagé à la fois par les opérateurs et les évaluateurs, que la politique de la programmation 2000-2006 saupoudrait, selon le terme généralement repris<sup>233</sup> ». En d'autres mots, plusieurs constataient qu'il n'existait pas de concordance entre la cartographie des MAE contractualisées et la cartographie de la directive-cadre sur l'eau et de Natura 2000, c'est-à-dire les zones jugées prioritaires en termes de qualité de l'eau et de préservation de la biodiversité. L'approche promue par cette première programmation était jugée trop large et superficielle, rendant ainsi très difficile une couverture territoriale cohérente, avec pour résultats des effets finalement peu observables sur la qualité de l'environnement (Thoyer et Saïd, 2006: 7; Villien et Claquin, 2012: 3).

En réponse à ces critiques, le programme de développement rural français 2007-2013 élabore une gamme de neuf dispositifs agroenvironnementaux répondant à des logiques d'action différente. La prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), prise par les organisations agricoles, est maintenue, aux côtés des MAE de type « système », qui réfèrent à un changement de pratiques sur l'ensemble de l'exploitation, par exemple la conversion à l'agriculture biologique, et de MAE dite « ad hoc » concernant des enjeux très précis, tel qu'un soutien à la protection des races menacées et des abeilles. C'est toutefois par l'entremise d'un nouvel instrument, les mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET), que les pouvoirs publics tentent de répondre aux critiques précédemment émises.

### ***2.1 Renforcement du ciblage agroenvironnemental et gestion territoriale et multipartenariale***

Tout en s'inscrivant dans la continuité des précédentes mesures agroenvironnementales contractuelles, les MAET s'en distinguent par deux principaux aspects : leur ciblage sur des

---

<sup>233</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

enjeux et des zones prioritaires d'action et le rôle accordé aux échelons régional et local dans leur mise en œuvre (Villien et Claquin, 2012 : 3). De ce fait, les MAET constituent un dispositif d'action publique à la fois substantif et procédural, selon la typologie développée par Howlett (2001). Cet auteur distingue entre les instruments substantifs, c'est-à-dire qui affectent directement la production et la prestation des biens et services dans une société (2001: 414), et les instruments procéduraux, qui sont utilisés par les autorités publiques pour modifier les participants admis aux processus politiques (2001: 420) et qui ont donc une « influence directe [sur les] comportements des acteurs des politiques publiques car ils leur donnent accès (ou non) à de nouvelles ressources qui [leur] permettent de se positionner autrement dans un sous-système donné » (Bherer, 2011: 120). Cette double dimension des MAET est synthétisée dans le tableau 4.1 ci-dessous.

**Tableau 4.1 – Les MAET, un instrument à la fois substantif et procédural**

| <b>Dimensions</b>          | <b>Caractéristiques des MAET</b>  |
|----------------------------|---|
| <b>Aspects substantifs</b> | Ciblage de zones et d'enjeux prioritaires d'action (biodiversité, eau, incendie)<br>Compensation financière en échange de l'engagement à adopter ou à maintenir des pratiques agricoles favorables à l'environnement<br>Contrat volontaire d'une période de cinq ans et flexibilité des mesures contractualisées par les agriculteurs               |
| <b>Aspects procéduraux</b> | Gestion territorialisée à l'échelle des régions et des départements<br>Configuration politique intersectorielle et multipartenariale via la CRAE (régionale) et les comités de pilotage (zone prioritaire)<br>Logique d'action ascendante : des opérateurs locaux des MAET vers les instances régionales, vers les échelles nationale et européenne |

En substance, l'objectif des MAET est la « résolution d'un problème agroenvironnemental prioritaire et spécifique d'un territoire » (Villien et Claquin, 2012 : 2). Des zones prioritaires d'action sont désignées : les sites Natura 2000 (enjeu biodiversité), les captages identifiés par la directive-cadre sur l'eau (enjeu eau) et les sites à enjeu défense des forêts contre les incendies. Ce ciblage accru vise à éviter le saupoudrage des MAET sur l'ensemble du territoire, ce qui avait été jugé dommageable dans la programmation



antérieure du fait du peu de résultats tangibles que cela avait engendré sur l'environnement<sup>234</sup>.

Les MAET offrent une compensation financière aux agriculteurs qui s'engagent volontairement à adopter ou à maintenir des pratiques agricoles jugées favorables à l'environnement sur certaines parcelles de leurs exploitations. Ces engagements prennent la forme de contrats établis pour une période de cinq ans. Une liste des mesures disponibles (appelées les engagements unitaires) et des montants qui leur sont liés est élaborée à l'échelle nationale. Ces montants sont calculés en regard des coûts supplémentaires, des manques à gagner ou des pertes de revenus associés à la mise en place des pratiques contractualisées (Villien et Claquin, 2012 : 7). Par exemple, la préservation d'une bande herbacée le long d'un cours d'eau (au-delà des exigences réglementaires) engendre des pertes de revenu (cette surface n'est pas cultivée) et des coûts supplémentaires en termes du temps consacré par l'exploitant agricole pour aménager cette zone.

À l'intérieur des zones délimitées, des projets de territoires sont élaborés par des opérateurs agroenvironnementaux, qui sont responsables d'effectuer un diagnostic du territoire et des pratiques agricoles qui y sont en œuvre, pour ensuite proposer des mesures (choisies au sein du catalogue national) permettant de répondre aux enjeux environnementaux prioritaires. Différents groupes peuvent devenir des opérateurs agroenvironnementaux : il peut s'agir tant de structure technique agricole (chambre d'agriculture, coopérative) ou d'organisations déjà actives sur les territoires concernés (parc naturel, conservatoire des espaces naturels, communauté de communes, syndicat de rivière, etc.). Une part majeure de leur rôle est de mobiliser les agriculteurs pour qu'ils contractualisent des MAET, puisque que ces derniers demeurent libres de s'engager ou non. L'opérateur est aussi l'interlocuteur responsable du projet devant les instances régionales et départementales (Ministère de l'Agriculture, 2013b : 136-138).

---

<sup>234</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

Sous l'aspect procédural, les MAET se caractérisent par une logique de territorialisation de l'action publique où un rôle accru est accordé aux acteurs locaux et régionaux. Si le fonctionnement général des MAET, les engagements unitaires disponibles et leurs compensations financières respectives sont déterminés à l'échelle nationale, leur mise en œuvre relève entièrement de la responsabilité des régions. La Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF, le service déconcentré du ministère de l'Agriculture) est responsable du pilotage stratégique des MAET à l'échelle régionale. L'échelle départementale est aussi impliquée via les Directions départementales des Territoires (DDT), mais son influence est réduite comparativement à l'époque des CTE et des CAD. Enfin, le montage et l'animation sur le terrain des projets agroenvironnementaux sont réalisés par des opérateurs locaux (communauté de communes, chambre d'agriculture, parc naturel régional, etc.), confirmant la logique d'action ascendante privilégiée pour l'implémentation des MAET (Villien et Claquin, 2012).

Ce renforcement des échelons régionaux et locaux aux dépens de l'échelon départemental n'est pas fortuit. L'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006 avait relevé que la décision « de confier à une instance départementale de gestion de la politique agricole un rôle central dans la mise en œuvre du CTE [n'était] pas totalement cohérente du point de vue des MAE. En effet, ce n'est pas à l'échelon départemental que les acteurs de l'environnement sont les mieux représentés et organisés, mais plutôt à l'échelon local ou régional » (Barbut et Baschet, 2005 : 47). Il est intéressant de constater ici que les évaluateurs posent une hypothèse semblable à la nôtre, en postulant que la participation accrue des acteurs de l'environnement contribuera à un renforcement des MAE.

Cette recommandation a été suivie dans le mode d'implantation privilégié des MAET. En effet, leur gestion territorialisée est pilotée au sein de deux instances intersectorielles et multipartenariales<sup>235</sup> : la Commission régionale agroenvironnementale (CRAE) à l'échelle

---

<sup>235</sup> Si ces instances sont suggérées, leur création n'est cependant pas obligatoire. Ainsi, une interviewée travaillant dans un parc naturel situé sur le territoire de deux régions différentes confiait que seulement l'une de ces régions avait mis en place une CRAE (Entretien, agent, Parc naturel régional, Languedoc-Roussillon, 10 décembre 2012). De même, la création de comité de pilotage est laissée à la discrétion des porteurs de projets agroenvironnementaux.

régionale et les comités de pilotage, présents sur les zones prioritaires où des MAET sont contractualisées. La CRAE occupe des fonctions stratégiques et opérationnelles, telles que de définir les priorités d'action sur son territoire, d'assurer la conduite cohérente des MAET à l'échelle régionale, de répartir les sommes allouées entre les départements, de sélectionner les projets agroenvironnementaux qui seront financés et de considérer les préférences exprimées par les divers acteurs sur ces questions (Ministère de l'Agriculture, 2012 : 11-12). Le ministère de l'Agriculture recommande aux DRAAF, qui sont responsables de l'organisation des CRAE, d'y convier les élus de la région et des départements, les principales organisations agricoles et associations environnementalistes, les Agences de l'eau, les parcs naturels et les différentes administrations concernées (les DDT et les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les DREAL, service déconcentré du ministère de l'Écologie). La DRAAF peut à sa discrétion y inviter d'autres groupes qu'elle juge pertinents. Le nombre de participants varie entre 20 et 40 personnes et habituellement deux réunions ont lieu par année.

Le comité de pilotage local s'ancre quant à lui dans la zone où le projet agroenvironnemental est mis en œuvre. Il vise à résoudre les problèmes rencontrés sur ce territoire et à y améliorer l'implantation des MAET. Le comité se distingue de la CRAE par son nombre restreint de participants, entre cinq à dix personnes qui se rencontrent une ou deux fois par année ou plus selon les besoins. L'organisation des réunions relève de la responsabilité de l'opérateur (aussi appelé animateur) des MAET sur le territoire, souvent une chambre d'agriculture ou une collectivité locale. La composition du comité réunit, outre l'animateur, la chambre d'agriculture départementale, les associations environnementalistes actives sur le territoire, la DDT concernée, certaines collectivités locales, ainsi que des agriculteurs individuels. Cette diversité des participants cherche à créer des interactions entre les acteurs de l'agriculture, de l'environnement et du territoire, dans l'objectif d'accroître la démarche agroenvironnementale locale.

Ces innovations substantives et procédurales qui caractérisent les MAET tentent de répondre aux faiblesses des mesures précédentes et d'augmenter l'efficacité de l'action publique agroenvironnementale en effectuant un meilleur ciblage des interventions et en

associant les différents acteurs des territoires concernés à leur mise en œuvre. En six ans (2007-2013), les MAET ont rapidement pris de l'ampleur, devenant la deuxième MAE d'importance en termes de contractualisation, après la PHAE.

À force d'un engagement d'un certain nombre d'acteurs, c'est un dispositif qui a réussi à sortir de la confidentialité, de la très petite taille. C'est maintenant quelque chose qui pèse, qui est installé dans le territoire, qui est connu et reconnu et qui fait de moins en moins l'objet d'une presse négative : c'est compliqué, ça marche mal, etc. Une faction du syndicalisme continue toujours de relayer ce combat, pour moi, d'ancienne garde, mais tout un ensemble d'autres acteurs a décidé de s'en emparer et de fonctionner avec ce dispositif-là. Donc, sa première force c'est qu'il a été accueilli par son public et qu'il commence à fonctionner, vraiment efficacement<sup>236</sup>.

D'ailleurs, à l'orée de la réforme de la PAC post-2013, les différents acteurs impliqués dans les MAET sur l'ensemble du territoire français ont affiché un parti pris commun afin « de maintenir une stabilité du schéma actuel, [qu'il] ne fasse pas l'objet d'une valse gouvernementale, qu'il soit le plus similaire possible à l'actuel<sup>237</sup> ». Cette revendication s'est concrétisée puisque la PAC 2015-2020 a renouvelé le dispositif des MAET, en y ajoutant l'enjeu des changements climatiques, ce qui a eu pour effet d'en modifier le nom, désormais appelé les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). Outre ce changement d'intitulé, les dimensions substantives et procédurales des MAET/MAEC sont demeurées les mêmes, brisant ainsi avec la tendance d'instabilité qui avait marqué les MAE ciblées précédentes. Plus encore, cet instrument est appelé à prendre de l'ampleur dans les prochaines années, puisque la PAC 2015-2020 a sonné le glas de la PHAE, faisant ainsi des MAET/MAEC les principales MAE en France. Voyons maintenant le bilan qu'en font les acteurs administratifs.

## ***2.2 Les MAET : un dispositif d'équilibre entre logiques de remédiation sociopolitique, d'efficacité environnementale, d'acceptabilité sociale et de faisabilité administrative***

Questionné sur le bilan que l'on peut tirer de la première programmation des MAET, un agent du Bureau des actions territoriales et agroenvironnementales au ministère de

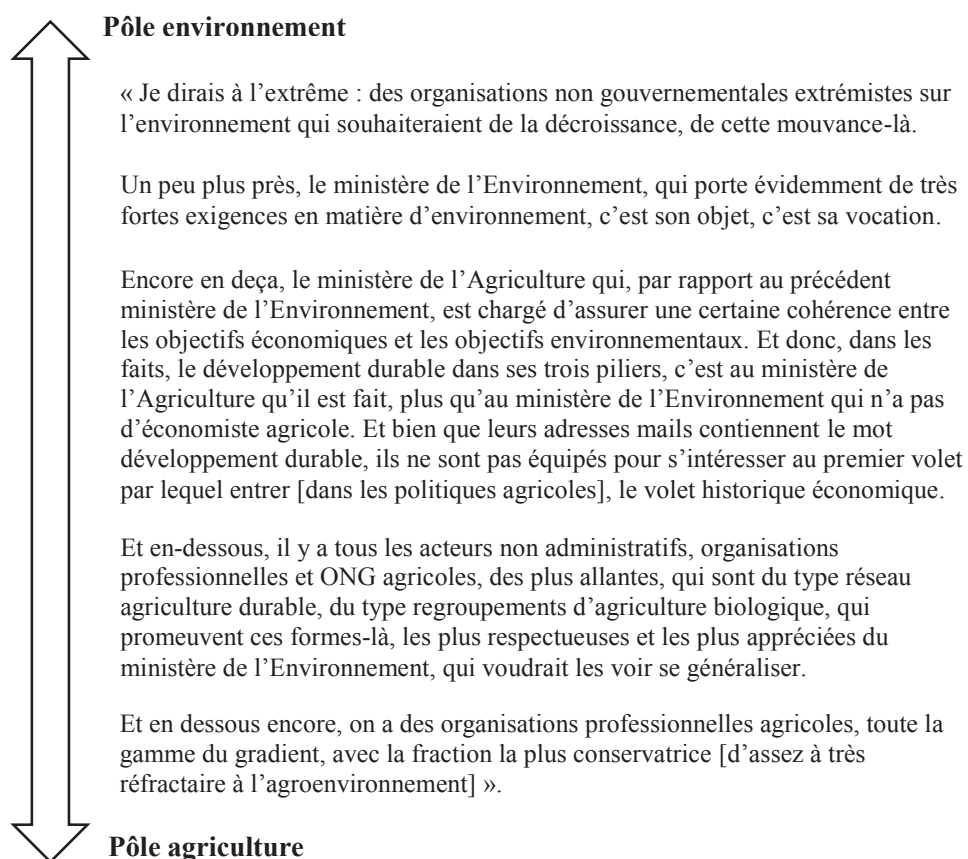
---

<sup>236</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>237</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

l'Agriculture (le service responsable des MAET) interviewé à Paris avance qu'un tel exercice exige de prendre en compte quatre différentes considérations qui pèsent dans la formulation de ce dispositif<sup>238</sup> : l'échelle graduée des acteurs qui y sont impliqués, son acceptabilité auprès des agriculteurs ciblés, sa faisabilité administrative et le contexte dans lequel il est mis en œuvre. D'abord, il existe à ses yeux « un gradient d'acteurs de politiques publiques si l'on regarde le niveau d'intensité de durabilité souhaitée des pratiques », que nous avons représenté dans le schéma 4.1 ci-dessous :

**Schéma 4.1 – Le gradient des acteurs selon un axe environnement/agriculture**



Le travail premier de l'administration agricole est de faire fonctionner les MAET en regard de ce gradient, où « si l'on prend les plus conservateurs, ils vous diront sans surprise que

<sup>238</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

nous demandons la lune avec le contrat; si vous prenez les plus conservateurs sur les ONG environnementales, extrémistes comme les autres, on vous dira que c'est de l'argent gaspillé; et entre les deux on est autour de la couverture, en la tirant plutôt d'un côté, plutôt de l'autre. Tout l'enjeu c'est d'avoir un jeu le plus souple possible et nous ici [au ministère de l'Agriculture] qui sommes au noyau de toutes ces sollicitations-là, j'ai l'impression qu'on n'y arrive à peu près<sup>239</sup> ».

Cette première considération dans les négociations dont les MAET sont l'objet est toutefois soumise à un second impératif, celui de parvenir à faire adhérer à ce dispositif volontaire les agriculteurs ciblés. Dans sa stratégie agroenvironnementale, le ministère de l'Agriculture différencie divers types de destinataires : à un bout du spectre se trouvent les agriculteurs avec une empreinte écologique très faible par leurs pratiques diversifiées, biologiques, etc., et des agriculteurs très performants d'un point de vue à la fois économique et environnemental grâce à l'emploi de technologies et de machineries avancées. Ces agriculteurs ne signeront pas de MAET, qu'ils considèrent comme un mécanisme complexe qui vient de surcroît brimer leur liberté d'entrepreneur. À l'autre bout complètement du spectre, « il y a ceux qui travaillent très mal : ceux-là c'est à la réglementation, à la conditionnalité des aides de s'en charger. Et entre les deux, il y a un monde dans lequel les MAET interviennent. Et donc le niveau d'intensité des MAE, il a par consensus politique été placé de telle sorte qu'il soit capable d'intéresser les plutôt pas très bons dans le monde entre les deux, pour les aider à devenir meilleurs<sup>240</sup> ».

À cet effet, le catalogue national des engagements contractuels disponibles dans le cadre des MAET constitue lui-même une gamme en termes d'intensité agroenvironnementale, allant du maintien de pratiques jugées favorables à l'environnement que les pouvoirs publics veulent éviter de voir disparaître jusqu'à l'incitation à des pratiques s'inscrivant au niveau ou au-delà de l'agriculture biologique. Les agriculteurs intéressés disposent donc d'un large éventail de choix possibles et il s'agit d'atteindre un équilibre entre l'exigence environnementale des mesures et leur attractivité, puisqu'il existerait une « corrélation

---

<sup>239</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>240</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

négative » entre ces deux pôles : « plus un cahier des charges est exigeant, moins il est attractif<sup>241</sup> ». Cet impératif est également reconnu par l'administration environnementale :

Tout le défi dans lequel on est, pouvoirs publics, aussi bien ministère de l'Agriculture que ministère de l'Environnement, c'est qu'il faut que l'on propose des mesures qui soient acceptées par les agriculteurs, c'est-à-dire que les agriculteurs vont s'engager, enfin, un nombre significatif d'agriculteurs va souhaiter s'engager dans cette mesure parce qu'elle lui semble pertinente et parce que les montants qui y sont associés sont incitatifs, mais il faut que derrière cette mesure elle permette aussi de répondre à nos enjeux et c'est la balance entre les deux, et on essaie de trouver la meilleure solution possible. Parce que si on propose des mesures extrêmement exigeantes, mais que derrière les financements qui sont proposés en contrepartie ne sont pas incitatifs, on ne va pas avancer sur le sujet<sup>242</sup>.

Le choix d'instruments agroenvironnementaux volontaires place conséquemment les autorités publiques dans une situation de dépendance vis-à-vis des agriculteurs-destinataires des politiques. Déjà forte de sa cohérence organisationnelle et de sa proximité avec les pouvoirs publics, la profession agricole gagne encore en influence par ce levier qu'elle détient sur le succès ou non des dispositifs agroenvironnementaux, dont elle peut ainsi réduire la teneur.

À cela s'ajoutent les impératifs d'efficacité et de faisabilité administratives des MAET, qui renvoient d'une part à la nécessité d'en contractualiser un nombre minimal pour que cela ne soit pas un échec politique, et d'autre part à la flexibilité des contrats et à la territorialisation de leur gestion qui doivent se faire dans le respect des capacités techniques et budgétaires de l'appareil étatique. À ce propos, notre interlocuteur au ministère de l'Agriculture a « le sentiment que nous sommes arrivés au sommet, en termes de niveau de complexité acceptable, à la fois de ce qu'une administration est capable de mettre en œuvre de manière efficace en période de restriction et de révision générale des politiques publiques, et de compréhension par les exploitations agricoles [c'est-à-dire que] lors des contrôles, on n'a pas de taux catastrophique de non-respect des exigences<sup>243</sup> ».

---

<sup>241</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>242</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

<sup>243</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

Cela étant dit, il est primordial selon cet agent de se rappeler que, bien que les MAET soient présentées comme un instrument économique agroenvironnemental, elles sont en fait un dispositif de remédiation, et non de promotion :

C'est dans les faits un dispositif socio-politique, pas un dispositif technico-économique et pas un dispositif de changement proactif, c'est un dispositif de remédiation. Les endroits les plus performants, les exploitations les plus performantes sont en dehors du contrat. Les captages prioritaires qui sont entretenus avec des jeux d'acteurs et des relations performantes depuis vingt ans par le biais de MAE sont off-radar, on n'en parle pas du tout. Pareil pour les zones emblématiques de biodiversité. C'est un dispositif qui intervient là où il y a des problèmes et par définition où il y a des problèmes, on intervient en remédiation. Et parce qu'il y a des problèmes, les situations sont politisées, elles ne sont plus techniques pures. C'est pour ça que je dis que c'est un dispositif socio-politique de remédiation, et pas un dispositif technico-économique de promotion. Et ça on ne le dit pas<sup>244</sup>.

Le ciblage des MAET ne vise donc pas que des zones prioritaires d'action définies selon un strict critère environnemental, mais également, voire surtout, des territoires où les précédents outils ont échoué à renverser la tendance de dégradation environnementale liée à certaines pratiques agricoles. Ce contexte d'intervention conflictuel ajoute une dimension supplémentaire aux jeux de négociation et de réappropriation qui se produisent lors de la mise en œuvre territorialisée des MAET, sur laquelle nous nous pencherons maintenant.

En somme, dès leur élaboration à l'échelle nationale, les MAET font l'objet de négociations impliquant des impératifs concurrents défendus par des acteurs différents où le compromis finalement trouvé concorde avec les intérêts agricoles traditionnels. Voyons maintenant à l'échelle infranationale comment les MAET sont mises en œuvre et négociées entre les différents protagonistes qui s'y impliquent.

### **3. Une concertation territorialisée formellement intersectorielle et multipartenariale, mais qui ne renverse pas les rapports de force préétablis**

Les MAET sont donc des instruments qui cherchent à la fois à verdir les pratiques agricoles et à élargir le cercle des acteurs qui participent à la configuration de l'action publique agroenvironnementale. Nous avons vu à la section précédente que ce dispositif et ses

---

<sup>244</sup> Entretien, Agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.



objectifs sont déjà la cible de multiples négociations à l'étape de leur élaboration initiale à l'échelle nationale. Or, l'annonce de la création des MAET et de leur gestion territorialisée et ouverte à des acteurs non agricoles provoque une fenêtre d'opportunité pour un repositionnement stratégique des différents protagonistes du jeu politique agroenvironnemental durant la période 2007-2013. Nous pouvons penser que cette instabilité est propice à des jeux d'acteurs conduisant à des tractations et des stratégies d'appropriation des MAET et ce, tant à l'échelle régionale, départementale que locale.

Après avoir présenté les deux régions étudiées, le Centre et le Languedoc-Roussillon, nous explorerons les jeux d'acteurs se produisant au sein de cette nouvelle configuration politique, en nous intéressant particulièrement à l'activation des acteurs de l'environnement, des instances politiques territoriales et des collectivités locales.

### ***3.1 La mise en œuvre des MAET en région Centre et en Languedoc-Roussillon***

La dimension territorialisée des MAET implique une enquête terrain à l'échelle régionale et nous avons opté ici pour une analyse qualitative de deux régions agricoles très contrastées, le Centre et le Languedoc-Roussillon. Ce choix s'est fondé sur le fait qu'historiquement, les mesures agroenvironnementales ont visé principalement

des exploitations d'élevage faiblement intensifiées, qui ne présentent pas *a priori* des risques majeurs pour l'environnement. Paradoxalement, les zones d'agriculture intensive sont plus faiblement concernées par les MAE. L'introduction de l'environnement en agriculture vient conforter un découpage dual du territoire national : d'un côté des territoires valorisés ou à valoriser pour leur patrimoine naturel (valorisation touristique et environnementale) et de l'autre des territoires agricoles *perdus* assujettis à des risques écologiques (Busca, 2003: 8).

Avec la disparition de la prime à l'herbe et le ciblage des MAET sur des enjeux et des zones prioritaires d'intervention, ce « découpage dual » tend à s'estomper et les exploitations agricoles tant intensives qu'extensives sont appelées à participer à l'amélioration du bilan environnemental du secteur. Nous pouvons cependant émettre l'hypothèse que cette nouvelle dynamique soit différemment accueillie selon les caractéristiques dominantes du secteur agricole de chaque région. De ce point de vue, la région Centre représente la culture de grandes plaines céréalières par excellence, tandis que

le Languedoc-Roussillon se caractérise par une géographie moins propice à l'agriculture, où la taille et le revenu des exploitations sont plus modestes. Le secteur agricole de ces deux régions diffère donc nettement l'un de l'autre, tel que synthétisé dans le tableau 4.2 ci-dessous.

**Tableau 4.2 – Comparaison du secteur agricole en région Centre et Languedoc-Roussillon**

| Caractéristiques   | Centre  | Languedoc-Roussillon   |
|--|---|--|
| <b>Productions principales</b>                                 | Céréales, oléagineux, protéagineux  | Viticulture, fruits et légumes, élevage extensif   |
| <b>Surface agricole utilisée (2010)</b>                        | 2,3 millions d'hectares   | 886 000 hectares   |
| <b>Nombre et taille des exploitations<sup>245</sup> (2010)</b> | 25 080 exploitations agricoles, 75 % de taille grande et moyenne et 25 % de petite taille | 31 000 exploitations agricoles, 47 % de petite taille, 38 % de moyenne et 15 % de grande |
| <b>Résultat agricole net moyen<sup>246</sup> (2013)</b>        | 40 900 €<br>(Moyenne nationale = 28 900 €)  | 19 600 €   |
| <b>Part de l'agriculture biologique (2012)</b>                 | 3,1 % du total des exploitations agricoles  | 8,6 % du total des exploitations agricoles   |

Le Centre est l'une des principales régions agricoles de France et la première en termes de surface agricole utilisée avec ses 2,3 millions d'hectares agricoles en 2010 (DRAAF Centre, 2012 : 7). Les productions végétales sont dominantes : le Centre produit 13 % de la production céréalière totale en France, 12 % de la production nationale de protéagineux et 17 % de la production nationale d'oléagineux<sup>247</sup>. En 2012, le revenu agricole net moyen des

<sup>245</sup> La taille des exploitations est catégorisée comme suit : Grandes exploitations = Production brute standard (PBS) supérieure à 100 000 €; Moyennes exploitations = PBS comprise entre 25 000 € et 100 000 €; Petites exploitations = PBS inférieure à 25 000 € (Agreste, 2011 : 2).

<sup>246</sup> « Le résultat agricole net correspond à la "valeur ajoutée nette au coût des facteurs" c'est-à-dire la valeur ajoutée nette à laquelle sont ajoutées les subventions d'exploitation et retranchés les "autres impôts sur la production" (dont les impôts fonciers constituent la plus grande part) ». Source : Institut national de la statistique et des études économiques, « Définitions », [en ligne] <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/resultat-agricole-net.htm> (page consultée le 23 avril 2015).

<sup>247</sup> Institut national de la statistique et des études économiques, « Productions végétales principales en 2013, région Centre », [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=21&ref\\_id=agrtc10104](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=21&ref_id=agrtc10104) (page consultée le 23 avril 2015).

exploitations agricoles s'élevait à 40 900 euros, bien au-dessus de la moyenne nationale de 28 900 euros<sup>248</sup>. Les exploitations agricoles se spécialisent, se concentrent et s'agrandissent, avec pour effet une baisse de 24 % de leur nombre total depuis 2000, pour s'établir en 2010 à 25 080 exploitations agricoles, principalement de taille grande et moyenne (Agreste, 2014 : 1). L'agriculture biologique n'y est pas courante, avec seulement 765 exploitations certifiées biologiques en 2012, représentant 3,1 % des exploitations de la région<sup>249</sup>.

Le secteur agricole en Languedoc-Roussillon occupe un espace plus modeste, avec 886 000 hectares de surface agricole utilisée en 2010 (Agreste, 2011 : 2). La viticulture y est largement dominante : 58 % des exploitations agricoles s'y consacrent et 31 % de la surface agricole de la région y est dédiée<sup>250</sup>. La filière des fruits et légumes constitue le deuxième secteur d'activité en importance, quoiqu'elle n'occupe que 5 % de la surface agricole régionale (DRAAF Languedoc-Roussillon, 2014 : 24). La moitié du territoire est considéré comme zones de montagne et défavorisée et pratiquement seul l'élevage extensif y est possible, une activité qui représente environ 15 % de la production agricole régionale<sup>251</sup>. En 2012, le résultat agricole net moyen des exploitations s'élevait à 19 600 euros, bien en deçà de la moyenne nationale de 28 900 euros<sup>252</sup>. Si cette région est aussi confrontée à la baisse du nombre de ses exploitations (30 % d'unités en moins de 2000 à 2010), les 31 000 exploitations agricoles existantes en 2010 y sont majoritairement de petite taille (environ 47 % du nombre total) (Agreste, 2011 : 2). Enfin, la production biologique y est de plus en plus populaire, avec 2 633 exploitations certifiées biologiques en 2012, représentant 8,6 %

---

<sup>248</sup> Institut national de la statistique et des études économiques, « Résultat des exploitations agricoles en 2013, région Centre », [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=21&ref\\_id=agrtc10101](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=21&ref_id=agrtc10101) (page consultée le 23 avril 2015).

<sup>249</sup> Institut national de la statistique et des études économiques, « Production agriculture biologique en 2012, région Centre », [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=21&ref\\_id=agrtc10106](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=21&ref_id=agrtc10106) (page consultée le 23 avril 2015).

<sup>250</sup> DRAAF du Languedoc-Roussillon, « Une économie agricole en mutation profonde », [en ligne] <http://draaf.languedoc-roussillon.agriculture.gouv.fr/Une-economie-agricole-en-mutation> (page consultée le 23 avril 2015).

<sup>251</sup> Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Languedoc-Roussillon, « Une économie agricole en mutation profonde », [en ligne] <http://draaf.languedoc-roussillon.agriculture.gouv.fr/Une-economie-agricole-en-mutation> (page consultée le 19 juin 2014).

<sup>252</sup> Institut national de la statistique et des études économiques, « Résultat des exploitations agricoles en 2013, Languedoc-Roussillon », [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=1&ref\\_id=agrtc10101](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=1&ref_id=agrtc10101) (page consultée le 23 avril 2015).

du total des exploitations agricoles de la région<sup>253</sup>, une proportion élevée qui repose essentiellement sur la viticulture.

Les nombreuses différences qui existent entre les secteurs agricoles du Centre et du Languedoc-Roussillon nous semblent propices à l'analyse de la réception et des négociations que les MAET peuvent susciter sur des terrains d'intervention très distincts. En outre, ces deux régions ne sont pas reconnues comme ayant un leadership régional particulièrement affirmé sur les politiques agricoles, à l'opposé par exemple de la Bretagne où le Conseil régional se montre très actif dans le domaine agricole et agroenvironnemental (Ansaloni, 2012: 266-269). Cela nous permettra d'étudier comment et quels acteurs territoriaux s'approprient la prise en charge nouvelle de ce dispositif territorialisé et comment la configuration politique multipartenariale influence sa portée et son ampleur.

### ***3.2 Les acteurs de l'environnement : des stratégies différenciées de confrontation, de défection et de collaboration limitée***

Dans les deux régions, une commission régionale agroenvironnementale (CRAE) a été mise sur pied par la DRAAF, qui y convie deux fois par année un éventail d'acteurs potentiellement intéressés par la mise en œuvre des MAET sur leur territoire. Toutefois, l'existence de cette instance intersectorielle et multipartenariale et l'invitation à y participer ne suffisent pas pour y mobiliser les acteurs non agricoles. En pratique, selon les comptes-rendus des réunions consultés<sup>254</sup>, les participants qui y sont les plus actifs sont les acteurs traditionnels de l'agriculture, soit les représentants des organisations agricoles et des chambres d'agriculture, de même que les différents agents des administrations agricoles déconcentrées. Autrement dit, ce sont les professionnels habituels des politiques agricoles qui se présentent en CRAE. La présence constante de la profession agricole fait d'ailleurs

---

<sup>253</sup> Institut national de la statistique et des études économiques, « Production agriculture biologique en 2012, Languedoc-Roussillon », [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=1&ref\\_id=agrtc10106](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=1&ref_id=agrtc10106) (page consultée le 23 avril 2015).

<sup>254</sup> Les comptes-rendus des CRAE sont disponibles sur les sites Internet des DRAAF. Pour le Centre, consultez l'adresse suivante : <http://draaf.centre.agriculture.gouv.fr/Comptes-rendus-CRAE>. Pour le Languedoc-Roussillon, l'adresse suivante : <http://draaf.languedoc-roussillon.agriculture.gouv.fr/Commissions-regionales-agro>.

écho à la stratégie nationale évoquée par la FNSEA d'être partie prenante de l'ensemble des instances agroenvironnementales, peu importe l'échelle ou l'enjeu d'intervention<sup>255</sup>.

Les rapports de méfiance qui règnent entre certains acteurs, particulièrement entre les organisations agricoles et les associations environnementalistes, minent d'emblée la dynamique de concertation que la CRAE cherche à initier et ce, tant en région Centre qu'en Languedoc-Roussillon. Par exemple, un intervenant d'une chambre d'agriculture du Languedoc-Roussillon nous exposait les confrontations régulières qui surviennent entre les agriculteurs et les écologistes, ces derniers étant parfois perçus comme des « intégristes » qui exigent des gains environnementaux immédiats, tandis que les changements de pratiques ne peuvent qu'avoir des résultats à moyen ou long terme<sup>256</sup>. Un agriculteur et élu dans un syndicat agricole de la même région affirme quant à lui que les relations avec les environnementalistes ne sont pas bonnes et qu'elles se sont même détériorées au cours des années, ces derniers étant « des puristes ne possédant aucune notion d'économie ni d'agronomie<sup>257</sup> ». Pour ce qui est de la CRAE, les différentes organisations agricoles interrogées lors de notre enquête s'y présentent parce qu'il s'agit d'un lieu d'échange d'information sur l'évolution des MAET dans la région et que cela concerne donc leur sphère de compétence. Les organisations agricoles n'en jugent pas moins sévèrement la CRAE, la considérant, pour reprendre l'expression d'un agent d'une chambre d'agriculture du Centre, comme une « usine à gaz<sup>258</sup> », dont les réunions pourraient simplement être remplacées par l'envoi aux participants d'un dossier contenant les informations appropriées sans qu'une rencontre physique ne soit nécessaire.

Les associations environnementalistes apparaissent quant à elles très faiblement mobilisées sur les MAET et peu intéressées à participer à la CRAE : bien qu'elles y soient officiellement invitées, certaines d'entre elles pratiquent une forme d'auto-exclusion en ne s'y présentant pas. Les justifications de cette absence volontaire varient d'un groupe à

---

<sup>255</sup> Entretien, agent, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Paris, 24 mai 2013.

<sup>256</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture régionale, Languedoc-Roussillon, 23 novembre 2012.

<sup>257</sup> Entretien, agent, Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles, Languedoc-Roussillon, 16 novembre 2012.

<sup>258</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture régionale, Centre, 3 juin 2013.

l'autre : un représentant d'une association environnementaliste explique qu'il a rapidement choisi de délaisser cette instance, où le jeu des lobbys est prégnant et où l'association y est incapable de se faire entendre<sup>259</sup>. Un autre justifie sa participation limitée à la CRAE en insistant sur le contexte conflictuel plus large des relations entre les associations environnementalistes et les groupes agricoles, lequel fait en sorte que les premières n'ont pas accès à l'ensemble des processus politiques agricoles<sup>260</sup>. Il s'agit alors d'une forme stratégique de boycott, en réponse à la fermeture d'autres instances agricoles et agroenvironnementales. Le manque d'ampleur des MAET et des discussions en CRAE est aussi questionné : « oui c'est intéressant de parler [des MAET], mais s'il n'y a pas de résultat, pas d'objectif, quel intérêt?<sup>261</sup> ».

Si les groupes environnementalistes que nous avons rencontrés montrent un intérêt moindre pour les MAET, voire optent pour la défection, d'autres acteurs de l'environnement ont profité de l'ouverture des processus politiques attenants aux MAET pour s'insérer plus activement dans l'action publique agricole. Ainsi, dans les deux régions, la participation accrue d'acteurs qui étaient auparavant très peu actifs dans les politiques agricoles est observée, en particulier les administrations environnementales déconcentrées de l'État en région (les DREAL, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), les Parcs naturels et les Conservatoires des espaces naturels.

Pour les DREAL en particulier, les MAET représentent la principale porte d'entrée pour agir dans le secteur agricole, puisque tant en région Centre qu'en Languedoc-Roussillon, elles y sont impliquées quasi exclusivement par leur entremise<sup>262</sup>. Comme les DREAL sont responsables des fonds régionaux attribués à Natura 2000, elles ont acquis, à l'instar des DRAAF et des agences de l'eau, un statut d'acteur financeur des MAET (à enjeu biodiversité). Ce changement a provoqué automatiquement un ajustement de l'attention que les DREAL reçoivent désormais de la part des acteurs agricoles : « avant [la DREAL] avait

---

<sup>259</sup> Entretien, agent, Association environnementaliste, Languedoc-Roussillon, 19 novembre 2012.

<sup>260</sup> Entretien, agent, Association environnementaliste, Centre, 30 mai 2013.

<sup>261</sup> Entretien, agent, Association environnementaliste, Centre, 30 mai 2013.

<sup>262</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012 et entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

très peu de place, parce que ce n'était pas elle qui amenait les financements. Maintenant, la DREAL, les agences de l'eau, amènent du financement, donc ils ont un droit de regard sur les contrats agroenvironnementaux<sup>263</sup> ». Ce levier financier nouveau des DREAL joue un rôle de taille sur l'influence qu'elles détiennent, puisque les rapports qu'elles entretiennent avec les chambres d'agriculture sur les enjeux eau sont encore très conflictuels, tandis que ces dernières se montrent plus réceptives lorsqu'il s'agit des enjeux biodiversité :

Nous, côté biodiversité, et bien on les paye. On a cette espèce de pouvoir, c'est bête, mais ça nous permet d'avoir un dialogue avec eux où on est entendu en fait. Alors que mes collègues eau de la DREAL, il n'y a aucune relation avec les chambres d'agriculture par voie de convention, par voie de financement. Nous on paye la chambre pour son animation, donc on est légitime de dire : voilà ce que l'on voudrait que vous fassiez et elles nous rendent des comptes comme à n'importe quel employeur<sup>264</sup>.

Sur les enjeux de biodiversité du moins, les MAET ont ainsi autorisé et initié un premier contact chez des acteurs entre qui « aucun dialogue n'existait auparavant<sup>265</sup> ». Même si à certains endroits les relations sont plus tendues, ailleurs les rapports ont évolué au fil des ans et les projets agroenvironnementaux ont « permis d'ouvrir des discussions, de ne pas être dans des choses conflictuelles, où on dit l'agriculture contre l'environnement. On n'est plus dans cette situation-là. On a des exemples où on peut très bien intégrer des paramètres environnementaux dans une gestion agricole économique et technique<sup>266</sup> ».

Les organisations naturalistes que sont les Parcs naturels régionaux et les Conservatoires des espaces naturels se sont également intégrées comme parties prenantes de la mise en œuvre des MAET. Dans les deux cas, il s'agit d'organisations à qui a été confiée dans le passé la gestion de territoires où l'agriculture est permise et leur objectif est de proposer aux agriculteurs concernés des cahiers de charge agroenvironnementaux en échange de compensations financières. Les MAET constituent donc pour elles un outil supplémentaire pour accomplir leur mission. Leur expertise les a d'ailleurs bien positionnées pour devenir soit des opérateurs de projets agroenvironnementaux, soit des experts pour réaliser un

---

<sup>263</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

<sup>264</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>265</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>266</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.



diagnostic écologique des exploitations agricoles qui contractualisent des MAET, faisant d'elles des partenaires à la fois des administrations agricoles et environnementales, mais également des chambres d'agriculture. Par rapport aux associations environnementalistes, la dynamique établie entre les organisations naturalistes et les acteurs agricoles se déroule beaucoup mieux. Selon un intervenant, cela s'explique parce que ces organisations ne sont pas militantes et qu'elles s'inscrivent dans une approche de poursuite de l'agriculture sur les territoires et non de sanctuarisation des terres<sup>267</sup>. Cette perception des liens entre agriculture et nature a d'ailleurs évolué au cours des années, comme en témoigne un autre interlocuteur : « il y a trente ans, l'environnement, l'écologie c'était de mettre sous cloche, on excluait toutes activités humaines quasiment [...]. Au fur et à mesure on considère de plus en plus l'agriculteur comme un gestionnaire d'espaces naturels et on reconnaît de plus en plus ce rôle-là<sup>268</sup> ». Cela n'empêche toutefois pas que l'agriculture et l'écologie demeurent encore « deux mondes qui se rencontrent de plus en plus, mais qui évoluent quand même en parallèle. [Il faut] tenter de faire de l'agri-environnement en un seul mot, et pas seulement de l'agriculture et de l'environnement sur la même parcelle, mais essayer de mieux concilier les deux. Ce serait plus intéressant<sup>269</sup> ».

La collaboration qui s'est installée progressivement entre acteurs de l'agriculture et de l'environnement s'applique davantage dans le cas de projets agroenvironnementaux locaux plutôt qu'à l'échelle régionale. En CRAE, où se déroulent les débats d'ordre financier et la planification des orientations générales des MAET, la confrontation est fréquente. Cela a particulièrement été relevé en région Centre, où à partir de 2010 l'implantation des MAET s'est effectuée sur la base d'un appel à projet « assez strict, assez sévère<sup>270</sup> », qui précise les enjeux et les zones géographiques ouverts à la contractualisation. Cette restriction d'accès aux MAET a été imposée conjointement par les acteurs financeurs (DRAAF, DREAL, agence de l'eau) lorsque la DRAAF s'est aperçue en 2009 que l'enveloppe des crédits budgétaires disponibles n'allait pas permettre de couvrir la fin de la programmation si des

---

<sup>267</sup> Entretien, agent, Conservatoire des espaces naturels régional, Centre, 13 juin 2013.

<sup>268</sup> Entretien, agent, Conservatoire des espaces naturels régional, Languedoc-Roussillon, 14 novembre 2012.

<sup>269</sup> Entretien, agent, Conservatoire des espaces naturels régional, Languedoc-Roussillon, 14 novembre 2012.

<sup>270</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.



critères d'évaluation supplémentaires n'étaient pas mis en place. Cette nouvelle logique d'appel de projet a été très mal reçue par les organisations professionnelles agricoles : « ça a longtemps été un dialogue de sourds entre la DRAAF d'un côté, la chambre régionale d'agriculture de l'autre, sur l'enjeu eau je dois dire. Quand les priorités sont apparues en 2010, ça a longtemps été un conflit ouvert entre les deux, sans avancées d'aucun des côtés, donc vraiment un dialogue de sourds, et ça, ça a duré tout 2010, tout 2011 et une partie de 2012, chacun est resté campé sur ses positions, il n'y a pas eu d'avancée<sup>271</sup> ». La profession agricole demandait à ce que le périmètre des MAET soit le plus large possible pour que le plus grand nombre d'agriculteurs aient accès à des contrats rémunérés, et à l'inverse, les administrations répliquaient que la zone de protection devait être restreinte aux territoires où les enjeux agroenvironnementaux sont les plus pertinents.

Or, confrontée à ce blocage, la DRAAF a finalement tranché unilatéralement en faveur des intérêts agricoles, en laissant tomber les critères restrictifs pour l'application des MAET eau et sans consulter au préalable ses collègues de la DREAL et de l'Agence de l'eau :

En 2012 il y a eu un nouveau directeur général de l'agriculture qui est arrivé et qui lui a vu le conflit, a vu que pendant ce temps-là la contractualisation ne progressait pas beaucoup du côté eau, donc il a fait disparaître d'un revers de main toutes ces priorités de zonage, de programmes prioritaires d'action et il a ouvert la porte beaucoup plus largement aux MAET, donc en allant dans le sens de la chambre régionale d'agriculture. Mais là encore il n'y a pas vraiment eu de débat. La DREAL elle a été plus que surprise par cette position parce qu'elle n'avait pas été associée à cette décision. Donc là ça a été politique, ça a été financier et ça n'a pas fait l'objet d'une concertation comme moi je l'entends<sup>272</sup>.

Une tendance semblable est soulignée par une agence de l'eau, qui relate que lorsqu'elle refuse de financer un projet qui n'est pas écologiquement suffisamment ambitieux, il arrive régulièrement que les DRAAF des diverses régions où est situé son bassin hydrographique décident d'employer leur propre budget pour financer néanmoins le projet<sup>273</sup>.

Ces exemples montrent le poids que conserve la profession agricole dans les processus politiques et les difficultés de concertation qui existent même entre les partenaires

---

<sup>271</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>272</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>273</sup> Entretien, agent, Agence de l'eau, Centre, 4 juin 2013.

administratifs. La tradition de gestion commune établie depuis de nombreuses décennies entre l'administration et les organisations agricoles supplante les principes de coordination des acteurs administratifs et de cohérence de l'action publique. En outre, comme à l'échelle nationale, cette alliance agricole ne fait pas face, dans les deux régions étudiées du moins, à une alliance « verte » : les administrations environnementales (DREAL et agence de l'eau) travaillent plutôt séparément sur leurs enjeux respectifs (biodiversité et eau) et, si elles reconnaissent l'expertise des organisations naturalistes, il n'y a pas d'orientations communes d'élaborées avec elles, ni avec les associations environnementalistes.

En somme, l'ouverture officielle des processus politiques de mise en œuvre des MAET aux acteurs de l'environnement a eu sur eux des effets différenciés. Si les administrations environnementales et les organisations naturalistes ont profité de cet élargissement pour s'intégrer davantage à l'action publique agroenvironnementale, les associations environnementalistes se montrent généralement peu intéressées à l'endroit des MAET et de la CRAE, en région Centre comme en Languedoc-Roussillon.

### ***3.3 L'agroenvironnement, peu saisi par les instances politiques territoriales***

En théorie, la mise en œuvre territorialisée des MAET génère à la fois des logiques de déconcentration et de décentralisation de l'action publique. D'un côté, la gestion administrative du programme est confiée aux services agricoles déconcentrés de l'État en région (DRAAF) et dans les départements (DDT); de l'autre, les échelons politiques infranationaux sont invités à s'impliquer de diverses façons : les conseils régionaux et départementaux sont conviés aux CRAE et ils peuvent, à l'instar des collectivités locales (communes, agglomération, etc.), devenir des opérateurs agroenvironnementaux. Le conseil régional est l'assemblée délibérante de la région tandis que le conseil départemental (appelé avant 2013 conseil général) est celle du département. Ces collectivités territoriales sont composées de conseillers élus pour un mandat de six ans et elles peuvent aussi cofinancer les MAET qu'elles souhaitent implanter sur leurs territoires, ce qui demeure toutefois assez

rare<sup>274</sup>. Dans les deux régions étudiées, cette territorialisation des MAET a mobilisé de façon différenciée les acteurs administratifs et politiques infranationaux et a créé des effets inattendus sur leur mise en œuvre.

Si la faible participation des conseils régionaux et départementaux au financement des MAET n'est pas étonnante considérant leurs ressources relativement limitées, il est surprenant de constater leur faible intérêt pour la CRAE. Par exemple, en Languedoc-Roussillon où les comptes-rendus des douze réunions de la CRAE tenues entre 2008 et 2014 sont disponibles, les six différents conseils territoriaux n'y ont été présents chacun qu'entre une et six fois. Parmi les agents administratifs des quatre conseils enquêtés dans les deux régions étudiées, deux avancent qu'ils possèdent leur propre plan d'action en agriculture, axé surtout sur le développement économique de certaines productions et le maintien des exploitations et que leurs principaux interlocuteurs sont les chambres d'agriculture et les coopératives actives sur leurs territoires<sup>275</sup>. Les MAET ne semblent tout simplement pas un outil relevant de leurs champs de compétence. Selon un agent d'un autre conseil départemental, les MAET sont la création et la préoccupation des « grands joueurs<sup>276</sup> » (DRAAF, DREAL, agence de l'eau), qui en limitent l'utilisation à certains territoires et enjeux précis sur lesquels le Conseil n'a pas vraiment d'emprise. Seul un conseil sur les quatre que nous avons rencontrés était plus activement impliqué dans les MAET : il a été l'opérateur d'une MAET biodiversité et se présente à la CRAE en vue de défendre la production agricole dominante sur son territoire, mais qui est souvent marginalisée à l'échelle de la région<sup>277</sup>. Les tensions qui existent entre les pouvoirs publics départementaux et régionaux semblent d'ailleurs expliquer en partie la participation modérée des conseils départementaux dans les MAET.

---

<sup>274</sup> En 2011, les conseils régionaux avaient contribué à la hauteur de 2.3 % des MAET mises en œuvre en France et les conseils départementaux à la hauteur de 0.6 %. Source : Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>275</sup> Entretien, agent, Conseil régional, Centre, 5 juin 2013 et entretien, agent, Conseil départemental, Centre, 10 juin 2013.

<sup>276</sup> Entretien, agent, Conseil départemental, Languedoc-Roussillon, 20 juin 2013.

<sup>277</sup> Entretien, agent, Conseil départemental, Centre, 27 mai 2013.

Au moment de notre enquête en 2012-2013, il était de plus en plus question de confier aux conseils régionaux la gestion de plusieurs fonds européens, dont le FEADER qui constitue l'enveloppe budgétaire du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Cette logique appréhendée de régionalisation en dérangeait alors plusieurs, à commencer par les conseils départementaux, puisque cette régionalisation s'effectue à la fois par le haut (délégation de la part de l'État) et par le bas (moins de responsabilités aux conseils départementaux)<sup>278</sup>. Les acteurs administratifs se montraient aussi inquiets face à cette éventualité, craignant que les conseils régionaux orientent majoritairement les fonds de la PAC vers la promotion de l'agriculture biologique au détriment de l'amélioration des pratiques des exploitations conventionnelles<sup>279</sup>. Une chargée de mission d'une agence de l'eau rencontrée était aussi dubitative quant à leur capacité à prendre en charge ces nouvelles responsabilités : parmi les dix régions où elle intervient, seuls deux conseils sont réellement impliqués dans l'action publique agroenvironnementale et elle ignore même qui sont ses interlocuteurs avec qui entrer en contact dans les autres régions<sup>280</sup>. Cette inquiétude était aussi partagée par un employé d'une chambre d'agriculture régionale, puisque le conseil régional avait jusqu'alors été très peu présent sur les dossiers agroenvironnementaux en général, tant nitrates que MAET<sup>281</sup>, tandis qu'un autre agent rencontré travaillant dans une chambre départementale tentait depuis plus d'un an de rencontrer ses homologues au conseil régional, sans succès<sup>282</sup>. Quoi qu'il en soit, la régionalisation avérée de la gestion du fonds FEADER qui s'est mise en branle en France en 2014-2015 forcera probablement les régions à se mobiliser davantage sur la politique agroenvironnementale. À titre d'illustration, les CRAE sont désormais pilotées conjointement en région Centre et en Languedoc-Roussillon par l'État (DRAAF) et la région (conseil régional).

Pourtant, pendant la programmation 2007-2013 que nous analysons, la territorialisation des MAET s'est effectuée en suivant la plus traditionnelle logique d'action administrative et

---

<sup>278</sup> Entretien, agent, Conseil départemental, Centre, 27 mai 2013.

<sup>279</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Centre, 5 juin 2013 et entretien, agent, Agence de l'eau, Centre, 4 juin 2013.

<sup>280</sup> Entretien, agent, Agence de l'eau, Centre, 4 juin 2013.

<sup>281</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture régionale, Centre, 3 juin 2013.

<sup>282</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Centre, 4 juin 2013.

sectorielle, c'est-à-dire par l'entremise des services agricoles déconcentrés de l'État (DRAAF et DDT) et non par la participation accrue des autorités politiques régionale et départementale. Cette gestion administrative ne signifie pas pour autant des négociations apolitiques entourant l'implantation des MAET, au contraire. En effet, selon la majorité des intervenants interviewés, la CRAE se réduit essentiellement à des débats d'ordre financier, dont l'un des principaux enjeux est d'assurer un équilibre dans la répartition des budgets alloués entre les différents départements. Cette question de la distribution équitable des crédits entre les territoires mobilise surtout les administrations et peut éventuellement être préférée à celui de la pertinence agroenvironnementale dans le choix des projets financés. Autrement dit, les débats abordent de façon secondaire la portée environnementale des MAET et ces dernières sont plutôt soumises aux impératifs des arbitrages administratifs et financiers qui tiraillent les services déconcentrés de l'État.

En outre, la fermeté des différents services départementaux à ce que l'équité de la distribution des budgets soit respectée est si forte qu'il semble difficile de faire évoluer les MAET. Par exemple, l'ouverture de nouvelles mesures qui pourrait déstabiliser l'équilibre budgétaire atteint apparaît quasi impossible, puisque lorsque ce type de discussion survient, chacun des intervenants adopte une position très campée et « à la fin la DRAAF dit : bon, je clos le débat, on prendra bien une décision la fois prochaine, puis finalement on n'en prend pas. On en finit comme ça<sup>283</sup> ». La primauté de la distribution équitable des crédits sur la pertinence agroenvironnementale des MAET est aussi perceptible en amont des discussions régionales, dès l'élaboration nationale du catalogue des engagements des MAET. Bien que le surcoût induit par une pratique agroenvironnementale donnée diffère selon qu'elle soit effectuée dans une plaine ou en montagne, la valeur de la compensation que recevra en échange l'agriculteur est pourtant généralement uniforme à l'ensemble de la France.

Et ces aberrations elles sont basées sur quoi? Sur le fait qu'au départ, on a une enveloppe à distribuer, il faut la répartir dans les départements et les régions, on crée plus ou moins une grille de répartition qu'on se met d'accord et après on l'applique. En fait, moi l'impression que ça me fait, c'est que l'on gère ce contrat environnemental comme on distribue une prime, et tout le problème c'est que ça ne devrait pas être comme ça. Malheureusement dans les faits,

---

<sup>283</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

dans la gestion, dans la négociation, dans la stratégie qui est mise en place, ça correspond à ça. Il y a des équilibres à avoir entre les régions<sup>284</sup>.

La mise en œuvre des MAET est ainsi soumise à des contraintes de distribution équilibrée des deniers publics entre les différents territoires qui doivent être respectées afin d'assurer le bon fonctionnement des processus administratifs plus généraux dans lesquels elles s'insèrent, faisant en sorte d'en altérer leurs ambitions environnementales qui sont reléguées au second rang des considérations lors des négociations nationales et territoriales de leur implantation.

Enfin, la participation des instances politiques territorialisées dans la mise en œuvre des MAET peut provoquer un détournement de leurs objectifs environnementaux. Par exemple, un intervenant d'un conseil départemental nous racontait que cette institution a cofinancé dans le passé une MAET sur son territoire et que la mesure en question s'adressait à un groupe d'agriculteurs spécifiques qui venaient alors de perdre leur accès à la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE). Le département a alors voulu les compenser par le biais d'une MAET sans réelle exigence environnementale. Cette décision « imposée d'en haut » a laissé un goût amer à l'agent, puisque cela n'avait rien à voir avec un quelconque enjeu environnemental et que la mesure s'est révélée très coûteuse pour le conseil<sup>285</sup>. Cette approche clientéliste que les élus politiques territoriaux peuvent adopter en utilisant les MAET à d'autres escients qu'environnementaux ressort aussi chez les collectivités locales.

### ***3.4 Une implication active des collectivités locales qui altère les objectifs environnementaux des MAET***

La territorialisation des MAET provoque également une autre dynamique qui a parfois l'effet inattendu d'en détourner la portée environnementale. La logique d'action ascendante des MAET a fait en sorte de mobiliser de nombreuses collectivités dans le jeu politique agroenvironnemental, tels que des communautés d'agglomérations et de communes et des syndicats intercommunaux, qui sont souvent des porteurs de projets agroenvironnementaux

---

<sup>284</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

<sup>285</sup> Entretien, agent, Conseil départemental, Centre, 20 juin 2013.

dans les deux régions étudiées<sup>286</sup>. La mobilisation de ces nouveaux acteurs est d'ailleurs considérée par l'administration agricole comme « un succès de la démarche [des MAET]. Ce sont des gens que l'on n'avait pas et qui ont compris qu'il y avait un enjeu de territoire, qu'ils étaient complètement légitimes et que sur le long terme [ils étaient] amenés à s'y confronter et qu'il valait mieux préventivement commencer à s'y intéresser plutôt que d'attendre que la situation soit trop dégradée pour être prise en charge<sup>287</sup> ». L'administration environnementale est aussi enthousiaste à ce sujet : cette « implication est intéressante parce qu'eux, ce sont des élus, ils ont notre vision. Ils ont une vision du territoire avec les acteurs qui y sont présents, donc je pense que c'est bien qu'ils portent des projets agroenvironnementaux<sup>288</sup> ». Cette implication nouvelle des collectivités territoriales se double de plus de l'acquisition d'une expertise en matière agroenvironnementale, plusieurs d'entre elles ayant créé des emplois consacrés complètement ou partiellement à l'agroenvironnement pour assurer la gestion de MAET<sup>289</sup>.

Sous ce premier abord positif, l'arrivée des tiers locaux dans le jeu politique agroenvironnemental autrefois limité aux DRAAF et aux chambres d'agriculture entraîne cependant parfois un « effet pervers », puisque ces nouveaux porteurs de projets sont « souvent des élus locaux, des conseillers régionaux, etc., qui ont envie de ramener du pognon pour leurs exploitants [agricoles] pour leur montrer qu'ils font quelque chose pour eux. Et là aussi parfois ça dénature le contrat [agroenvironnemental]. Il y a des endroits où [les MAET] c'est carrément du démarchage, pour vendre au nom du conseiller régional ou du maire local, telle ou telle mesure qui vous verrez vous fera du bien<sup>290</sup> ». Des acteurs territoriaux que nous avons interrogés replacent en effet les enjeux agroenvironnementaux dans un contexte sociopolitique plus vaste où la priorité est de maintenir les exploitations agricoles sur leur territoire. Par exemple, un chargé de mission agroenvironnemental au

---

<sup>286</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012 et entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>287</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>288</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

<sup>289</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 15 novembre 2012; entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 11 décembre 2012 et entretien, agent, Collectivité locale, Centre, 7 juin 2013.

<sup>290</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

sein d'une collectivité locale nous expliquait que « le but, le leitmotiv, le mot clé c'est de concilier activités socio-économiques avec préservation de la biodiversité<sup>291</sup> ». Un autre considérait que la programmation rurale et les mesures agroenvironnementales doivent être analysées sous une perspective économique, où les aides à l'installation et au maintien des exploitations sont prioritaires sur les objectifs environnementaux, dans la mesure où la disparition des fermes familiales est synonyme d'un rétrécissement des préoccupations rurales et environnementales vers une vision purement économique-industrielle<sup>292</sup>.

Sous cette logique, les MAET portées par les collectivités territoriales peuvent être détournées de leurs ambitions environnementales initiales pour être utilisées à des fins plutôt socio-économiques, voire clientélistes. Ainsi, un employé d'un regroupement de collectivités locales nous confiait que son travail de montage des MAET consiste essentiellement à faire correspondre les engagements contractualisés aux pratiques déjà en œuvre sur le territoire. Les MAET sont ouvertement déviées vers un soutien au maintien d'une agriculture active sur le territoire plutôt que vers un objectif environnemental<sup>293</sup>. En outre, même dans un contexte de MAET peu exigeantes, l'agent d'une collectivité locale qui réalise des suivis chaque année auprès de ses agriculteurs contractants confie que plusieurs d'entre eux respectent plus ou moins leurs engagements, parfois par ignorance, d'autres par indifférence considérant le peu de contrôle. Cet opérateur avoue éprouver un malaise à l'idée de les dénoncer, mais admet qu'ils reçoivent de l'argent public sans respecter leur part du contrat<sup>294</sup>. Les MAET deviennent alors des instruments d'aide économique purs et simples, sans contrepartie environnementale.

Pour conclure, il apparaît que les multiples jeux de pouvoirs et de négociations que nous avons observés précédemment à l'œuvre à l'échelle nationale dans l'élaboration de la politique agroenvironnementale se poursuivent donc aussi dans les arènes infranationales, tant régionales et départementales, qu'au niveau des collectivités locales, avec pour même effet de réduire l'ampleur environnementale des instruments. De manière générale, il

---

<sup>291</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 15 novembre 2012.

<sup>292</sup> Entretien, agent, Conseil départemental, Centre, 10 juin 2013.

<sup>293</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 17 décembre 2012.

<sup>294</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 17 décembre 2012.



apparaît que l'activation de nouveaux acteurs non agricoles dans la formulation et la mise en œuvre des MAET n'a pas eu les effets escomptés sur le contenu de l'action publique agroenvironnementale. Si la concertation territoriale est officiellement plus ouverte, certains acteurs non agricoles décident néanmoins de ne pas y participer, ou alors se voient obligés de modérer leur position pour pouvoir y être réellement admis, ou encore reproduisent la logique de gestion corporatiste en place plutôt que de la modifier. Plus encore, notre étude démontre que la présomption selon laquelle les acteurs non agricoles favoriseraient un renouvellement de la configuration politique et un verdissement des MAET n'est pas avérée : certains des nouveaux venus dans l'action publique agroenvironnementale se révèlent à l'opposé des complices dans la réorientation des MAET à d'autres fins que celles environnementales. Enfin, nonobstant les divers comportements adoptés par les acteurs non agricoles, les administrations et les organisations professionnelles agricoles demeurent les joueurs qui pèsent le plus dans les processus politiques agroenvironnementaux. Nous nous pencherons d'ailleurs sur ces deux acteurs dans la section qui suit.

#### **4. Le pouvoir politique individuel et collectif du milieu agricole propice à l'atténuation des ambitions environnementales des MAET**

Comme nous l'avons vu précédemment, les MAET visent notamment à répondre aux faiblesses relevées des dispositifs antérieurs. La territorialisation de leur gestion, leur logique de projet ascendante, leur flexibilité contractuelle répondant aux besoins individuels des agriculteurs et leur ciblage sur des enjeux et territoires d'action prioritaires sont autant d'éléments pour améliorer l'efficacité et l'adaptabilité de l'action publique agroenvironnementale. Néanmoins, la caractéristique centrale commune à l'ensemble des mesures agroenvironnementales formulées depuis 1985 et qui se révèle être leur principale pierre d'achoppement demeure : il s'agit d'instruments incitatifs économiques *volontaires*. À cet égard, les pouvoirs publics comme l'ensemble des intervenants impliqués dans la chaîne d'élaboration et d'implantation des MAET se retrouvent dans une situation de dépendance vis-à-vis les agriculteurs-destinataires, véritables clés de voûte du succès ou non du dispositif, que ce succès soit mesuré de façon quantitative ou qualitative.

Cette situation donne aux agriculteurs individuels et à la profession agricole un levier de négociation considérable sur le spectre et l'ampleur que prendront au final les MAET. Comme le remarque avec justesse Busca (2003), cette dépendance pose la question de la soumission de l'action publique agroenvironnementale au critère d'acceptabilité sociale, qui « invite à penser qu'il ne peut y avoir de politique publique environnementale dans le domaine agricole, sans l'assentiment des agriculteurs destinataires et de leurs organisations professionnelles qui sont à la fois parties prenantes dans la mise en œuvre concrète des programmes et le relais d'intérêts professionnels » (Busca, 2003: 4). Busca note sur ce point un double mécanisme de veto ou de filtre obstructif dans la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales : l'un est d'ordre individuel et a lieu lors des négociations du contrat agroenvironnemental que signe chacun des agriculteurs participants; l'autre est d'ordre collectif et signale le poids de la profession agricole comme partie prenante majeure de l'implantation des outils agroenvironnementaux. Ce double passage obligé des mesures agroenvironnementales renvoie aux « modalités singulières » qui caractérisent l'action publique agricole dans laquelle la capacité individuelle des agriculteurs et la capacité collective des organisations professionnelles agricoles leur permettent de « négocier la mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux dans le sens d'une préservation contextualisée des intérêts économiques agricoles » (Busca, 2003: 7).

Dans les pages qui suivent, nous porterons une attention particulière d'abord aux administrations agricoles, puis à ce double filtre individuel et collectif qu'exerce les agriculteurs dans la mise en œuvre des MAET en région Centre et Languedoc-Roussillon.

#### ***4.1 Les MAET : une ambiguïté initiale favorable à une réduction de leur ampleur environnementale***

Depuis la popularisation des MAE en France à partir de 1993 avec la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE), dite prime à l'herbe et ancêtre de la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), ces instruments sont marqués par une ambivalence quant

aux objectifs qu'ils poursuivent. D'un côté, les MAE ont été présentées à l'Union européenne et au public en général comme un outil de maintien de bonnes pratiques agricoles et de l'autre, la profession agricole les perçoit comme un mécanisme de distribution des aides vers les éleveurs, défavorisés dans la répartition des soutiens depuis la réforme de 1992 de la politique agricole commune (PAC). Or, si les décideurs publics posent les MAET comme « le dispositif privilégié de l'approche "approfondie" » de l'action publique agroenvironnementale, comparativement à l'approche « d'entrée de gamme », « large et superficielle » représentée par la PHAE (Villien et Claquin, 2012 : 3), sous cette étiquette environnementale réputée ambitieuse, les MAET ne s'extirpent pas de l'ambiguïté initiale qui caractérise les MAE. La mise en œuvre des MAET est toujours empreinte de cette équivoque sur les objectifs poursuivis, ce que la profession agricole ne manque pas d'utiliser stratégiquement de façon à orienter les contrats vers des mesures basiques de maintien des pratiques plutôt que de leur amélioration.

Pour un agent d'une chambre d'agriculture départementale, cette ambiguïté fondamentale se trouve au cœur des débats entourant les MAET, que ce soit lors du montage des contrats avec les agriculteurs individuels ou lors de la validation des projets en CRAE : « les MAET, pour certains, c'est un contrat, pour d'autres, c'est une prime, pour certains, c'est une redistribution de l'argent de la PAC, et pour d'autres, c'est des obligations de résultat, pour d'autres, c'est des obligations de moyens. Quand on mélange tout ça, ça fait que parfois on ne s'est plus trop dans quel domaine on est<sup>295</sup> ». Cette absence de consensus mène à des situations « aberrantes » où, pour un même enjeu de biodiversité, dans le même type de territoire, des mesures tout à fait différentes sont adoptées d'un département à l'autre, certaines exigeantes, d'autres correspondant tout simplement aux pratiques déjà en place. Ce manque de cohérence du degré d'exigence des MAET incite à un nivellement par le bas des contrats agroenvironnementaux, puisque « quand, dans votre département à vous, vous travaillez à peu près normalement et logiquement et que vous voyez qu'il y a d'autres départements qui font ça, tu te dis, mais tu te fais avoir, tu es en train d'avoir une gestion de l'agri-environnement qui ne correspond pas à ce que les autres font autour de toi<sup>296</sup> ». La

---

<sup>295</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

<sup>296</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

pression des élus et des agriculteurs est alors forte pour la signature de contrats agroenvironnementaux minimalistes.

Les administrations tant agricoles qu'environnementales sont aussi tiraillées entre la volonté d'offrir prioritairement des fonds publics à l'amélioration du bilan environnemental et donc aux changements de pratiques agricoles et le constat que les pratiques déjà vertueuses ne doivent pas être perdues et qu'il faut donc également soutenir financièrement le maintien de ces pratiques. Selon un interlocuteur d'une administration agricole en région (DRAAF), il est clair qu'« en principe l'idée des MAET, c'est de financer un changement de pratique [et qu'en théorie] c'est vrai que l'agriculteur, il est financé pour changer ses pratiques, pour changer son matériel pour avoir des pratiques plus en faveur de l'environnement, et qu'au bout de cinq ans, on peut considérer qu'il a internalisé ces pratiques et qu'il n'y a plus besoin de le financer<sup>297</sup> ». Toutefois, en pratique, cela cause plusieurs problèmes qui peuvent en outre créer des effets pervers si ce principe de changement de pratique est trop strictement appliqué :

Alors, ça cause quand même des problèmes si on dit, sur l'enjeu eau, si on ne finance que le changement de pratiques, ça veut dire que des territoires où les agriculteurs avaient de bonnes pratiques vertueuses, on leur dit : ah non, vous, vous faites déjà bien, tant pis on ne vous finance pas. Ça, ça a un effet très pervers, qui a été constaté, y compris le fait que des gens vont dire : bon et bien on y va, on défait tout, comme ça l'année prochaine on pourra dire que je change mes pratiques. Ça l'effet de ne récompenser que les mauvais élèves et pas du tout les bons. Donc nous, évidemment, on est contre ça et on souhaite permettre l'engagement de tous, y compris les meilleurs<sup>298</sup>.

Ce discours visant à récompenser autant les « bons » que les « mauvais » élèves ne dissimule pas l'argument que, de toute façon, si les pouvoirs publics ne financent que du changement de pratique, les agriculteurs-destinataires auront beau jeu d'adopter des pratiques moins vertueuses le temps d'une année pour ensuite soumettre leurs pratiques habituelles comme un changement de pratique, un effet pervers qui a, de l'aveu même de cet intervenant, déjà été constaté.

---

<sup>297</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

<sup>298</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

Le même débat se pose quant au renouvellement des MAET lorsqu'elles viennent à échéance à la fin du contrat de cinq ans. Au ministère de l'Agriculture, il est établi dans les attendus du règlement de développement rural que les MAET « sont une rampe de lancement et qu'au bout de cinq ans, ce doit être un planeur autonome qui se passe d'aide, que les pratiques sont vues comme se pérennisant<sup>299</sup> ». Toutefois, dans les faits, il est admis que les exploitations dans lesquelles des pratiques pérennes sont aujourd'hui en place sans aide sont souvent celles qui ont signé deux, trois contrats agroenvironnementaux, donc qui ont reçu des aides pendant dix à quinze années pour la même pratique en place. Dans ce contexte, cet agent considère que le financement renouvelable d'une même pratique, même si elle ne s'améliore pas au cours des différentes programmations, doit être accepté, car « pour ceux qui ont souscrit à un seul contrat au cours de la programmation actuelle, s'ils ne trouvent pas un équivalent dans la programmation future, ce sera de l'argent perdu, car les pratiques reviendront au système antérieur en obéissant aux stimuli économiques<sup>300</sup> ».

Une autre forme de compromis auquel se prête l'administration est d'ouvrir d'abord la contractualisation à large échelle, en sachant que « sur la totalité des hectares qui sont contractualisés sur l'enjeu Natura 2000, il y en a une très grande partie qui correspond à des mesures vraiment basiques, d'entretien des milieux », pour ensuite progresser de manière qualitative, en réfléchissant « sur comment améliorer, être plus précis, être plus exigeants aussi<sup>301</sup> ». Cette volonté de progression de la valeur environnementale du contrat demeure toutefois soumise au bon vouloir des agriculteurs contractants.

Ces différentes logiques d'action tolérées par les administrations dans la contractualisation des MAET ont pour effet collatéral d'en réduire leur degré d'exigence et donc leur efficacité environnementale. Ces compromis semblent nécessaires pour que les agriculteurs-destinataires acceptent de contractualiser des MAET d'une part, et d'autre part qu'ils n'adoptent pas des choix réactifs qui auraient des effets pernicioeux sur le bilan environnemental et économique du dispositif (adoption de mauvaises pratiques pour que les

---

<sup>299</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>300</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>301</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

pratiques habituelles puissent ensuite être financées, abandon des pratiques une fois que le financement est terminé, rendant ainsi l'outil vain, etc.). Dans ce contexte de rapport de force à leur avantage, le syndicalisme dominant adopte des comportements stratégiques qui altèrent l'ampleur environnementale potentielle des MAET.

#### ***4.2 Les comportements stratégiques des agriculteurs individuels contractants, facteur d'amenuisement des MAET***

L'ambiguïté qui caractérise les MAE depuis les années 1990 et la tolérance des administrations à accepter des finalités autres que strictement environnementales ont évidemment un impact sur l'interprétation que les agriculteurs-destinataires se font de ces dispositifs. Autrement dit, les agriculteurs adhèrent aux MAE en général et aux MAET en particulier pour des motifs qui ne sont pas seulement d'ordre environnemental et d'autres considérations entrent dans leur calcul rationnel quant à l'éventualité de signer ou non un contrat agroenvironnemental. Comme Busca (2003) le relevait dans son étude de deux outils agroenvironnementaux mis en œuvre dans les années 1990 en France<sup>302</sup>, les raisons des agriculteurs à participer à l'action publique agroenvironnementale sont hétéroclites :

Les agriculteurs adhèrent aux dispositifs dans le but de gérer des incertitudes d'ordre économique (bénéficier des aides publiques, garantir un droit à produire), de gérer des incertitudes d'ordre technique (rationaliser et moderniser l'exploitation agricole), et de gérer des incertitudes d'ordre social (améliorer l'image de la profession dans l'opinion publique et prévenir ou réguler les conflits avec le voisinage ou d'autres usagers de l'espace rural). Au final cette relecture des objectifs assignés aux dispositifs induit des comportements stratégiques de la part des agriculteurs visant à transformer les objectifs environnementaux en opportunité technique, économique et sociale, et à opérer un ajustement individuel des prescriptions environnementales lors de leur mise en œuvre sur l'exploitation (Busca, 2003: 5).

Ces comportements stratégiques sont manifestes à la lumière de la programmation de développement rural 2007-2013. D'abord, la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), reconnue comme étant surtout une aide à la préservation des systèmes d'élevage herbager, est toujours la mesure agroenvironnementale la plus contractualisée. La maquette financière de la programmation 2007-2013 lui alloue 61 % du budget agroenvironnemental, tandis que les MAET en recueillent 29 % (Villien et Claquin, 2012 : 3). En plus de disposer

---

<sup>302</sup> Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole et le dispositif « Ferti-Mieux ».

d'un budget plus important, la PHAE livre une concurrence féroce au dispositif des MAET. En effet, plusieurs acteurs déplorent que les exploitations agricoles situées dans les zones prioritaires d'action des MAET puissent contractualiser la PHAE. Bien qu'elle soit moins rémunérée qu'une MAET, la PHAE est moins contraignante et « les agriculteurs engagent souvent le plus possible en PHAE » avant de s'intéresser aux MAET<sup>303</sup>. Un agent d'une collectivité locale qui est également opérateur agroenvironnemental confirmait la difficulté de « vendre » les MAET comparativement à la PHAE, qui est

Entre guillemets de l'argent facile pour eux, parce que la PHAE il n'y a pas d'engagement fort, un cahier des charges basique, simple, et ils touchent de l'argent en ne faisant pas grand-chose. [...] Je pense que pour le bien des MAET, il faudrait supprimer les engagements basiques comme la PHAE, du moins quand c'est sur un site Natura 2000 ou sur une zone de captage, pour que vraiment les personnes se sentent obligées de contractualiser les MAET, qui est un engagement fort, et pas une PHAE par exemple où là, ça va être de l'argent facile<sup>304</sup>.

Ce souhait a été exaucé puisque la PHAE a été supprimée de la PAC 2014-2020. Après vingt années dominées par deux outils<sup>305</sup> répondant à une approche « large et superficielle » (Cour des comptes européenne, 2011 : 12), l'approche ciblée et approfondie qui caractérise les MAET laisse entrevoir un recentrage des MAE sur leurs objectifs environnementaux.

La programmation 2007-2013 montre clairement que ce sont les mesures les plus basiques qui ont été les plus contractualisées dans l'ensemble du territoire français. Cela est perceptible dans la proportion plus élevée des MAET à enjeu biodiversité que celles à enjeu eau<sup>306</sup>, qui demandent des changements de pratiques plus importants (souvent une réduction de l'utilisation de phytosanitaires), tandis que les mesures biodiversité autorisent davantage les contrats de type maintien de pratique. Dans les deux régions étudiées, les mesures les plus populaires sont effectivement celles à enjeu biodiversité et qui se rapprochent le plus des pratiques déjà en place ou qui s'y accolent le plus facilement. Par exemple, en Languedoc-Roussillon où la moitié du territoire est considéré comme zones de montagne et défavorisées et où pratiquement seul l'élevage extensif est possible, la mesure « HERBE\_09 – Gestion pastorale » représente environ 60 % des surfaces

---

<sup>303</sup> Entretien, agent, Conservatoire des espaces naturels régional, Languedoc-Roussillon, 14 novembre 2012.

<sup>304</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 15 novembre 2012.

<sup>305</sup> Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) de 1993 à 2002 et PHAE de 2002 à 2014.

<sup>306</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.



contractualisées<sup>307</sup>. Cette mesure vise le maintien des zones à vocation pastorale (estives, alpages, landes, parcours, pelouses, etc.) et la préservation de leur richesse biologique en évitant le surpâturage ou le sous pâturage. Si sa pertinence est relevée par plusieurs acteurs, il reste que c'est une mesure de maintien de pratique essentiellement, plutôt que de changement de pratique. En région Centre où la production de grandes cultures est la plus courante, la mesure « COUVER07 – Création et entretien d'un couvert d'intérêt floristique ou faunistique », qui consiste à remplacer des surfaces cultivées en grandes cultures par un couvert favorable à des espèces précises, est l'une des plus contractualisées. Si cette mesure constitue un changement de pratique, elle est néanmoins attractive parce que considérée comme bien rémunérée par rapport au temps que sa mise en place nécessite (en 2013 elle était rémunérée à 600 euros par hectare et par an). Derrière ce changement de pratique, une réappropriation stratégique du dispositif peut tout de même avoir lieu :

Comme il s'agit d'un territoire de plaines, les parcelles contractualisées sont soit des anciennes jachères, qui retrouvent un intérêt valorisant, ou soit des pointes, donc pas faciles à travailler, ou soit ça va être des parcelles qui sont éloignées du siège de l'exploitation ou des autres parcelles de l'exploitant. Voilà, il y a donc souvent aussi un autre intérêt derrière que la contractualisation pure et dure de la MAET dans le but de la biodiversité. Sur les 45 agriculteurs, il y en a la moitié qui vont contractualiser parce que la parcelle elle est en pointe, elle est en pente, qu'il y a un moindre potentiel agronomique derrière donc du coup la culture qui était en place elle n'est pas rentable, donc pourquoi ne pas mettre une MAET<sup>308</sup>?

D'autres opérateurs agroenvironnementaux confient que la décision de contractualiser une MAET repose souvent sur un calcul quant au meilleur équilibre entre la rémunération obtenue et l'exigence environnementale demandée (« il y a toujours le côté financier qui les intéresse, mais après il y a des cahiers des charges et ils les trouvent un peu trop restrictifs<sup>309</sup> ») ou en considération de la facilité de la mise en œuvre de la mesure contractualisée (« ils prennent des contrats a minima parce que les contrats a minima ça leur garantit qu'ils ne seront pas emmerdés par un contrôle<sup>310</sup> »).

Les comportements stratégiques des agriculteurs-destinataires les orientent donc vers la contractualisation des MAET qui sont les moins exigeantes en regard des particularités de

---

<sup>307</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

<sup>308</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Centre, 4 juin 2013.

<sup>309</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, Languedoc-Roussillon, 15 novembre 2012.

<sup>310</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.



leurs exploitations ou alors celles dont la compensation peut leur offrir un revenu d'appoint jugé suffisamment intéressant. Ces considérations mènent ainsi à la contractualisation de mesures qui ne sont pas les plus performantes écologiquement et des parcelles dont l'intérêt environnemental n'est pas le plus élevé. Quoiqu'elles entérinent ces contrats, les administrations tant agricoles qu'environnementales se montraient, lors de notre enquête, préoccupées par « l'effet d'aubaine » ou « l'effet d'opportunisme » qui pouvait en résulter, en ce sens où les MAET « ont servi de soutien à l'exploitation et donc les agriculteurs prenaient des contrats faciles et ils voyaient ça comme un complément à l'exploitation et derrière ça il n'y avait aucun objectif biodiversité qui était avéré et mis en œuvre<sup>311</sup> ». Cette préoccupation est balancée par l'idée que sans ce soutien des pratiques jugées intrinsèquement bonnes pour l'environnement seraient peut-être abandonnées : « c'est vrai que parfois les pratiques [contractualisées] qui sont mises en œuvre ne sont pas très éloignées des pratiques qui se feraient de toute façon. En même temps, c'est vrai que les MAET doivent rémunérer des surcoûts, mais on peut aussi envisager un surcoût comme quoi si on ne faisait rien, combien ça coûterait à la société<sup>312</sup>? ».

En somme, l'approche ciblée des MAET fait tout de même place à des processus individualisés de réappropriation stratégique de la part des agriculteurs-destinataires lors du montage des contrats agroenvironnementaux. Cette dynamique est également amplifiée par l'influence que possède collectivement la profession agricole sur l'implantation des MAET.

#### ***4.3 L'interférence de la profession agricole dans la mise en œuvre et le succès (ou non) des MAET***

Le point de veto que peut constituer la profession agricole sur l'action publique agroenvironnementale a clairement été illustré par l'exemple des appels à projet institués en région Centre en 2010 par les acteurs administratifs (DRAAF, DREAL, agence de l'eau),

---

<sup>311</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>312</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

qui venaient renforcer considérablement les conditions d'accès aux MAET. Sur les MAET à enjeu eau, les chambres d'agriculture étaient complètement en désaccord avec ces nouvelles restrictions et ont bloqué le processus de contractualisation jusqu'en 2012, c'est-à-dire jusqu'à ce que la DRAAF décide de finalement abandonner l'appel à projet<sup>313</sup>. La profession agricole pèse donc dans un premier temps sur les négociations à l'échelle régionale quant au pilotage stratégique des MAET et, s'il le faut, n'hésite pas à imposer un blocage lorsque les orientations qui y sont adoptées ne concordent avec ses intérêts.

Les organisations agricoles interfèrent dans un deuxième temps de la mise en œuvre des MAET lors de l'élaboration des projets agroenvironnementaux de territoire, qui consiste à monter l'architecture du projet (enjeux environnementaux identifiés, territoire visé, agriculteurs potentiellement intéressés, mesures d'action privilégiées, etc.). Or, si les collectivités locales et les conseils départementaux sont souvent les opérateurs agroenvironnementaux responsables, ils contactent habituellement la chambre d'agriculture de leur territoire afin qu'elle les aide dans le montage du projet et en assure l'animation<sup>314</sup>. Ces collectivités territoriales sont en quelque sorte dépendantes des chambres d'agriculture, car elles ne possèdent pas l'expertise agricole, agroenvironnementale et technique nécessaire et elles vont trouver la « chambre pour développer le projet agroenvironnemental : quelles mesures est-ce qu'on garde, celle qu'on ne garde pas, quelle combinaison, quels exploitants, combien de surface, quelle enveloppe à peu près, etc.<sup>315</sup> ». Ce rapport de force à l'avantage des chambres d'agriculture a deux principaux effets.

D'abord, il semble que les collectivités locales qui désirent opérer des MAET sans l'aide des chambres d'agriculture se heurtent fréquemment à un problème de contractualisation. C'est que sous l'impulsion des MAET, certaines collectivités se sont particulièrement activées dans l'action publique agroenvironnementale et ont créé au sein de leur organisation des postes dédiés à la réalisation et à l'animation des projets

---

<sup>313</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>314</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012 et entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>315</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

agroenvironnementaux. Ces collectivités gèrent donc de façon autonome, sans collaboration avec la chambre d'agriculture, les projets agroenvironnementaux initiés sur leur territoire. Or, un interlocuteur travaillant dans une administration agricole départementale (DDT) relève à ce sujet que lorsque les communautés de communes ou d'agglomération tentent de mettre en branle des projets agroenvironnementaux sans travailler vraiment avec la chambre d'agriculture de leur territoire, il arrive fréquemment que leur projet tombe à plat, c'est-à-dire que bien que le projet ait été validé par l'administration et approuvé en CRAE, aucun agriculteur ne contractualise finalement<sup>316</sup>. Une telle situation nous a été relatée à deux reprises, précisément par des collectivités locales qui disposent à l'interne d'un employé chargé de l'animation des projets agroenvironnementaux, donc qui travaillent de façon autonome des chambres d'agriculture. Dans le premier cas, cela faisait deux années de suite que le projet était accepté à la CRAE, mais qu'aucun agriculteur ne contractualisait<sup>317</sup>. Dans le deuxième cas, deux projets avaient été entérinés à la CRAE et un seul agriculteur s'y était jusqu'alors engagé<sup>318</sup>. Nous pouvons poser l'hypothèse que les chambres d'agriculture cherchent à conserver leur rôle d'intermédiaire prépondérant et qu'elles réagissent à ce qui est perçu comme un court-circuitage en incitant passivement ou activement leurs membres à ne pas participer à ces projets. Cette stratégie ne fonctionnerait cependant pas toujours : un chargé de mission travaillant pour une collectivité locale nous confiait ses rapports particulièrement difficiles avec la chambre d'agriculture de son territoire. Malgré cela, il n'a pas eu jusqu'à présent à faire des appels pour recruter des agriculteurs dans le projet agroenvironnemental qu'il dirige : au contraire, ce sont les agriculteurs et certaines coopératives agricoles qui le contactent directement pour s'engager dans des MAET, y voyant un moyen de valoriser leur production<sup>319</sup>. Ces différents exemples montrent l'influence importante de la profession agricole dans la réussite ou non de l'action publique agroenvironnementale, mais laissent voir que la venue de nouveaux acteurs territoriaux peut néanmoins ébranler leur monopole d'intermédiaire entre les agriculteurs-destinataires et les pouvoirs publics.

---

<sup>316</sup> Entretien, agent, Direction départementale des territoires, Languedoc-Roussillon, 29 novembre 2012.

<sup>317</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Centre, 7 juin 2013.

<sup>318</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 15 novembre 2012.

<sup>319</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 11 décembre 2012.

Le deuxième effet que peut produire la dépendance des collectivités territoriales et des pouvoirs publics en général aux chambres d'agriculture est discernable dans le contenu et le degré d'exigence basique des projets agroenvironnementaux qui sont formulés. L'asymétrie d'expertise favorable à la prépondérance des chambres d'agriculture dans le montage des MAET est en outre amplifiée par l'absence de financement attribué pour le travail d'animation et de contrôle de leur mise en œuvre sur le terrain, l'une des lacunes les plus unanimement mentionnées par les différents interviewés. Autrement dit, si un budget est prévu pour la création et le montage des MAET, aucun n'est ensuite dédié à un suivi auprès des agriculteurs qui se sont engagés, pas plus que pour l'évaluation de la bonne application des mesures contractualisées. L'agriculteur qui signe une MAET peut ainsi ne pas revoir son opérateur pendant les cinq années de son contrat. Cette marge de manœuvre génère des projets agroenvironnementaux qui diffèrent les uns des autres selon les opérateurs, même lorsque les enjeux environnementaux et les zones géographiques sont semblables. En outre, l'absence de suivi et le manque d'expertise de plusieurs intervenants permettent la contractualisation généralisée de mesures basiques, voire même de mesures absurdes telles qu'une « mesure de gestion des fertilisants dans les parcelles de type parcours pastoral, alors qu'on a jamais vu personne fertiliser des parcours<sup>320</sup> ».

L'expertise des chambres d'agriculture peut cependant aussi être utilisée de façon à concilier exigences agroenvironnementales et nécessité d'engager un nombre minimal d'agriculteurs dans les MAET. La relation de confiance qui est établie entre la chambre et les agriculteurs du territoire permet aux chargés de mission des chambres de négocier plus facilement avec les destinataires, par exemple en acceptant de contractualiser une parcelle plus ou moins intéressante d'un point de vue environnemental en l'échange de l'agrandissement d'une autre parcelle sous MAET qui elle a un potentiel de biodiversité élevé<sup>321</sup>. D'ailleurs, cette pratique officieuse que certains opérateurs exercent, qui consiste à proposer aux agriculteurs des projets comprenant une mesure exigeante sur un pourcentage de leur parcelle et une autre moins exigeante sur le reste de la parcelle contractualisée, a été relayée au ministère de l'Agriculture par plusieurs acteurs administratifs déconcentrés qui

---

<sup>320</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

<sup>321</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Centre, 4 juin 2013.

considèrent qu'il s'agit d'une avenue à institutionnaliser dans la prochaine programmation, puisqu'elle initie une démarche de progression agroenvironnementale tout en rejoignant un nombre important d'agriculteurs<sup>322</sup>. Cette démarche négociée de MAET moitié exigeantes, moitié aide économique témoigne à nouveau du poids des agriculteurs-destinataires dans le succès ou non des dispositifs agroenvironnementaux.

Cette dépendance de l'ensemble des intervenants aux agriculteurs-destinataires conduit donc à des processus de négociation stratégique qui altèrent, voire neutralisent les effets environnementaux escomptés des MAET. Cette réorientation est tolérée tant par les opérateurs agroenvironnementaux que les pouvoirs publics au nom des exigences d'efficacité et de succès, au moins quantitatifs, des MAET. Ainsi, même sur les territoires où les relations sont tendues et où des blocages sont effectués par les agriculteurs-destinataires, « l'opérateur agroenvironnemental a tellement envie de faire quelque chose qu'il invente des mesures au rabais pour être sûr d'avoir du chiffre. Parce que quelque part il y a quand même une culture du chiffre. Parce que l'administration doit aussi prouver qu'elle a pris des mesures » et que les crédits agroenvironnementaux provenant de la PAC sont bel et bien utilisés et transmis aux agriculteurs<sup>323</sup>. Les MAET se retrouvent donc au cœur d'arrangements stratégiques perpétuels où tant les pressions individuelles et collectives des agriculteurs-destinataires que les impératifs d'efficacité administrative du dispositif entraînent un amoindrissement de leur ampleur agroenvironnementale.

En conclusion, à la lumière de cette première programmation (2007-2013), il apparaît que des dynamiques semblables de réappropriation des MAET ont lieu tant en région Centre qu'en Languedoc-Roussillon. Les acteurs traditionnels des politiques agricoles, soit les administrations et la profession, demeurent les maîtres d'œuvre de l'implantation (ou pas) des MAET et, suivant des logiques de réussite administrative et de comportement stratégique, n'hésitent pas à renégocier à la baisse les exigences environnementales poursuivies. Pourtant, tout en reconnaissant ces limites, un agent du ministère national de

---

<sup>322</sup> Entretien, agent, Direction départementale des territoires, Languedoc-Roussillon, 29 novembre 2012.

<sup>323</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012.

l'Agriculture nous disait qu'il considère néanmoins les MAET comme un dispositif prometteur qui a énormément évolué entre 2007 et 2013 :

Il faut être conscient qu'il y a cinq ans, au début de la programmation, on avait un dispositif qui était risible, c'est pour ça qu'on s'en moquait, totalement confidentiel, pour ainsi dire qui n'était pas géré dans la sous-direction des entreprises agricoles, parce que dans cette direction on s'occupe de choses sérieuses quand même, on ne plaisante pas avec ce type d'acteurs là, voilà. Et bien depuis, si on regarde le chemin parcouru, c'est devenu une imputation budgétaire annuelle de l'ordre de grandeur de 120 millions d'euros, des exploitations dont l'unité ce n'est plus des centaines, c'est rendu des milliers, qui ressemble à quelque chose et qui commence à peser, qui génère sa propre gravité et qui commence à fonctionner comme tel<sup>324</sup>.

Le renouvellement des MAET pour la programmation 2014-2020, dans le contexte de la suppression concomitante de la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), fait en sorte que les MAET gagneront encore en importance dans les prochaines années. À la lumière de nos résultats, nous pouvons nous interroger sur l'évolution future de ce dispositif : est-ce que les réarrangements perpétuels qui caractérisent sa mise en œuvre orienteront de plus en plus cet instrument vers l'approche large et superficielle qui a fait la popularité de la PHAE ou est-ce que l'expérience de la première programmation sera intégrée de façon à le faire progresser vers un renforcement de sa logique environnementale?

### **III. Conclusion**

Ce chapitre a offert une analyse de la configuration des politiques agricoles en France et de ses effets sur l'évolution de l'action publique agroenvironnementale selon deux angles d'approche. Le premier angle d'étude a porté sur l'émergence et l'institutionnalisation des enjeux agroenvironnementaux dans les politiques agricoles à l'échelle nationale du début des années 1990 à 2013, tandis que le deuxième angle s'est penché sur la mise en œuvre d'un des principaux instruments de la programmation française 2007-2013, les mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET). Dans les deux cas, nos résultats de recherche pointent à une certaine transformation de la configuration politique, qui s'ouvre à différents acteurs non agricoles. Toutefois, tant à l'échelle nationale qu'infranationale, cet

---

<sup>324</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

élargissement se révèle essentiellement un changement de façade, sans renouvellement véritable ni de la configuration corporatiste, ni de la politique agroenvironnementale.

L'activation de nouveaux acteurs dans les processus politiques agricoles ne permet pas de renverser les rapports de force établis dans le secteur : les administrations et les organisations agricoles demeurent les acteurs principaux et décisifs du jeu politique. Conformément à notre première hypothèse, la politique agroenvironnementale qui en résulte s'inscrit toujours dans une logique surtout volontaire, peu contraignante, qui ne remet pas en cause le référentiel agricole productiviste et qui continue de répondre à l'objectif officieux de redistribution des aides de la PAC vers les élevages herbagers, qui ne constituent pourtant pas une source majeure de pollution d'origine agricole. Le verdissement de l'action publique apparaît donc plus rhétorique que réel, d'autant plus que les administrations et la profession agricoles tant à l'échelle nationale qu'infranationale utilisent chacune des stratégies qui ont pour effet de réduire les ambitions écologiques des mesures agroenvironnementales, voire de les détourner de leurs objectifs initiaux.

Dans cette perspective, l'ouverture des processus politiques à des acteurs de l'environnement doit rester sans conséquence et que les orientations agroenvironnementales qui y sont prises pourront faire l'objet de renégociations subséquentes. Cela est bien illustré à la fois par le démantèlement des engagements pris lors du Grenelle de l'environnement une fois que l'évènement fut terminé, de même que par le strict refus d'élargir aux acteurs non agricoles les négociations menant à la position française sur la réforme de la PAC 2014-2020. Autrement dit, la mise en œuvre (ou pas) des décisions et les sujets de débats sérieux en matière agricole demeurent toujours sous l'emprise des acteurs traditionnels et il est convenu que les engagements publics qu'ils prennent feront l'objet de réarrangements subséquents afin d'en neutraliser les effets contraignants.

Ce phénomène de renégociation et de réorientation de l'action agroenvironnementale constitue d'ailleurs une tendance forte de la mise en œuvre des MAET à l'échelle infranationale, tant en région Centre qu'en Languedoc-Roussillon. En effet, le poids des

agriculteurs dans l'action publique agroenvironnementale, tant individuellement par leur statut de destinataires des politiques que collectivement par le rôle crucial des organisations agricoles dans les processus politiques, fait en sorte que l'ensemble des acteurs impliqués se voient dans l'obligation d'adapter et de modérer leurs revendications afin que des MAET soient effectivement contractualisées sur leur territoire. La puissance du levier de négociation du milieu agricole repose sur le fait que les MAET répondent à une logique volontaire et que leur implantation sera un échec retentissant si les agriculteurs refusent d'en contractualiser. À la lumière de ces résultats, l'insistance perpétuelle de la profession agricole à ce que la politique agroenvironnementale demeure autant que possible dans une approche volontaire prend tout son sens; non seulement cela permet d'éviter de se faire imposer de nouvelles pratiques contraignantes, mais plus encore cela renforce le pouvoir des organisations agricoles ainsi que leur capacité à détourner les MAE. Il faut ajouter que les administrations agricoles jouent généralement un rôle d'allié dans cette réorientation des aides publiques, parce qu'un taux de contractualisation élevé des MAET et l'utilisation de l'ensemble des enveloppes budgétaires prévues à cette fin constituent les principaux indicateurs administratifs de la réussite ou non des programmes agroenvironnementaux.

Quant à notre deuxième hypothèse de recherche, qui stipule *qu'une configuration ouverte et intersectorielle mène à des débats qui remettent en question les politiques agricoles établies et que les instruments adoptés ne sont pas ceux privilégiés par les intérêts corporatistes agricoles*, l'étude de la mise en œuvre des MAET en région Centre et Languedoc-Roussillon a donné lieu à des résultats surprenants. Nous avons relevé que les administrations environnementales, les groupes environnementalistes et les collectivités territoriales, quoiqu'assurément plus présentes dans les processus politiques, ne parviennent que très peu à modifier les tendances observées dans la réappropriation de la politique agroenvironnementale par les acteurs agricoles. Ce qui apparaît plus inhabituel est que certains de ces nouveaux acteurs deviennent à l'occasion des alliés de ces dynamiques de réappropriation et de marchandage, remettant ainsi en question la présomption que l'émergence d'acteurs non agricoles dans l'action publique agroenvironnementale est favorable à un verdissement accru des politiques publiques. Au contraire, l'influence manifeste que possède la profession agricole sur les pouvoirs publics étatiques semble



s'étendre également aux collectivités territoriales, qui peuvent être tentées d'utiliser les MAET à des fins davantage clientélistes et socio-économiques qu'environnementales.

Ce chapitre sur le cas de la France tend donc à confirmer la thèse de la configuration politique corporatiste comme variable d'entrave, non seulement à l'expansion de l'action publique agroenvironnementale, mais également à sa mise en œuvre avérée. Sous plusieurs aspects, les situations du Québec et de la France se font écho, ce que nous détaillerons dans l'analyse comparée qui suit.



## **Analyse comparée – Renouveau de la configuration corporatiste agricole au 21<sup>e</sup> siècle et limites de la politique agroenvironnementale**

Cette première partie empirique de notre thèse visait à évaluer l'influence de la configuration des politiques agricoles sur la construction et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. Deux hypothèses ont été formulées à cet effet :

*H<sub>1.1</sub> – Une configuration restreinte et sectorielle mène à une action publique agroenvironnementale conforme aux intérêts corporatistes agricoles et les changements portent préférentiellement sur les discours plutôt que sur les instruments.*

*H<sub>1.2</sub> – Une configuration ouverte et intersectorielle mène à des débats qui remettent en question les politiques agricoles établies et les instruments adoptés ne sont pas ceux privilégiés par les intérêts corporatistes agricoles.*

À l'aune des chapitres précédents sur le Québec et la France, nous pouvons conclure que la configuration corporatiste qui caractérise la conduite de l'action publique agricole de ces deux États mène, conformément à la première hypothèse, à un verdissement des politiques agricoles plus rhétorique que réel et qui ne remet pas en cause le référentiel agricole productiviste. Quant à la deuxième hypothèse, que nous avons émise en raison de la tendance observée par plusieurs chercheurs à l'activation croissante dans ce secteur d'acteurs non agricoles au cours des deux dernières décennies, nos deux études de cas l'invalident largement. Paradoxalement, elles confirment par la même occasion la tendance à des processus politiques agricoles de plus en plus compétitifs et traversés par des débats remettant en question les rapports de force et les politiques établies. Nous reviendrons dans les pages qui suivent sur les principaux enseignements tirés des cas québécois et français et des nuances qu'ils nous permettent d'apporter aux variables de la configuration politique et de l'action publique agroenvironnementale.

## **I. L'ouverture de certaines arènes politiques ne se traduit pas en une transformation de la configuration corporatiste agricole**

Dans les deux chapitres précédents, nous avons démontré que le jeu politique agricole tant en France qu'au Québec est devenu, au cours des vingt dernières années, de plus en plus ouvert, intersectoriel et compétitif, c'est-à-dire que les acteurs de l'agriculture n'y sont plus les uniques protagonistes et que les sujets abordés ne se bornent plus à de strictes questions techniques ou économiques. Ceci étant dit, cet élargissement des scènes de débats agricoles ne s'est pas traduit par une institutionnalisation des revendications portées par les acteurs de l'environnement (ni de celles des acteurs de la santé publique ou des organisations citoyennes ou de consommateurs par exemple). Si les nouveaux participants aux processus politiques agricoles, en particulier les ministres de l'Environnement, les administrations environnementales et les associations environnementalistes, ont sans aucun doute contribué à la mise à l'agenda public et politique des problèmes agroenvironnementaux et au verdissement des discours agricoles au Québec comme en France, il apparaît clair à la suite de notre analyse que leurs demandes quant aux instruments concrets à adopter ne sont parvenus que très partiellement à être institutionnalisés (par exemple dans le cas de l'écoconditionnalité québécoise qui a été instituée, mais dans une version très allégée). Plus encore, leur activation n'a quasi nullement modifié la configuration des politiques agricoles, toujours dominée par la tradition de gestion corporatiste.

Ce qui ressort clairement de cette analyse sur une période de plus de vingt ans est que la création d'arènes politiques intersectorielles et multipartenariales n'a pas de conséquence sur la poursuite de la configuration corporatiste agricole générale, ni sur les politiques agroenvironnementales. Il s'avère tout à fait vrai, conformément à notre deuxième hypothèse, que ces arènes (les diverses consultations publiques au Québec, le Grenelle de l'environnement en France) conduisent à une remise en question des politiques agricoles établies et que les recommandations qui en découlent sont très réformatrices. Mais dans tous les cas, le pouvoir décisionnel demeure entre les mains du ministre de l'Agriculture, voire du premier ministre, qui jusqu'à présent sont toujours demeurés fidèles à l'alliance

corporatiste nouée avec l'organisation agricole dominante et ce, des deux côtés de l'Atlantique.

Ainsi, il faut clairement distinguer les arènes politiques ponctuelles de la configuration politique stabilisée. Plus précisément, si les espaces de débats, de négociations et de mise en œuvre de l'action publique agroenvironnementale se sont officiellement ouverts à quelques reprises en France et au Québec, tout ce qui constitue la substance du mode de régulation corporatiste est demeuré fondamentalement inchangé. En rafale, nous songeons ici au mode de conduite normalisée et aux procédures standard d'opération des politiques agricoles (prise de décision et rapports de travail réguliers entre les décideurs et agents des administrations et ceux des organisations agricoles); à l'allocation et à la répartition des ressources publiques, politiques, institutionnelles et financières (d'un point de vue organisationnel qui sont dirigées vers le groupe agricole dominant et d'un point de vue des politiques vers le modèle agricole productiviste); aux cadres cognitifs délimitant les représentations des problèmes agroenvironnementaux et des solutions politiques appropriées pour y remédier (domination du référentiel agricole productiviste et de ses postulats en matière agroenvironnementale); à la coordination des différents protagonistes actifs dans le secteur (prédominance de l'alliance État-profession agricole sur tout autre participant); et au mode de prévention et de résolution des antagonismes et des conflits (court-circuitage ou réarrangement des décisions prises lorsqu'elles sont jugées insatisfaisantes par les acteurs de l'agriculture). Sur l'ensemble de ces dimensions, l'irruption de nouveaux acteurs et des enjeux agroenvironnementaux dans les débats politiques agricoles au Québec comme en France n'a pas provoqué d'altérations notables.

## **II. La présence d'acteurs environnementaux et territoriaux ne signifie pas un verdissement de l'action publique agroenvironnementale**

Quoique nous concluons à l'échec des arènes politiques multipartenariales et intersectorielles à modifier la configuration corporatiste et à renforcer l'action publique agroenvironnementale, il est intéressant de relever que dans nos deux cas d'étude des

acteurs politiques ont aussi émis cette hypothèse. Par exemple au Québec, tant les groupes environnementalistes, les associations de santé publique que les organisations municipales ont placé au centre de leurs revendications au cours des années 1990 et 2000 le déplacement des débats agricoles au sein d'une arène indépendante, ouverte et publicisée, croyant qu'une telle scène serait plus propice à mener aux réformes espérées. Le ministère de l'Environnement a aussi présumé de ce lien entre la participation d'acteurs non agricoles aux processus agricoles et l'essor subséquent de la politique agroenvironnementale, en chargeant en 2002 le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de mettre en place la Commission sur le développement durable de la production porcine.

Du côté de la France, les évaluations à mi-parcours de la programmation rurale française 2000-2006 et 2007-2013 ont toutes deux recommandé « d'inviter dès à présent des nouveaux acteurs autour de la table » (Millot et Villien, 2012 : 3) et de favoriser le pilotage des MAE aux échelons locaux et régionaux, là où « les acteurs de l'environnement sont les mieux représentés et organisés » (Barbut et Baschet, 2005 : 47). Le ministère de l'Agriculture a du reste suivi ce conseil dans la conduite des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET), en déléguant les principales responsabilités à ces deux échelons territoriaux et en instituant la participation des acteurs non agricoles par le biais de la Commission régionale agroenvironnementale (CRAE).

Le cas de la configuration politique des MAET est d'ailleurs fort révélateur du fait que la présence d'acteurs non agricoles ne fait pas d'eux automatiquement des chantres du verdissement agricole. Au contraire, certains de ces acteurs, en particulier les collectivités territoriales, n'entrent dans le jeu politique agroenvironnemental que pour y reproduire la dynamique corporatiste traditionnelle. Autrement dit, ils adoptent une stratégie clientéliste qui a pour effet de réorienter les dispositifs agroenvironnementaux vers des objectifs surtout socio-économiques.

Cette présomption qui est présente implicitement ou explicitement tant dans la littérature scientifique que dans le discours de plusieurs acteurs politiques doit donc être révisée.

D'une part, les acteurs non agricoles qui s'activent dans les débats politiques agricoles et agroenvironnementaux poursuivent leur propre agenda politique qui n'embrasse pas nécessairement, voire pas du tout, des objectifs environnementaux. L'exemple des organisations municipales au Québec et des différentes collectivités territoriales en France témoigne très bien de ceci. Les premières cherchent à s'immiscer dans les débats agricoles à la fois pour contenter leurs citoyens non agricoles qui s'estiment lésés par les pratiques agricoles et ultimement pour réduire le poids de la profession agricole dans la gestion du territoire rural au Québec de façon à pouvoir développer davantage la construction résidentielle, qui leur apporte plus de taxes foncières que les activités agricoles. Du côté de la France, c'est plutôt pour gagner la faveur et le vote des agriculteurs et de leurs organisations que les élus des collectivités territoriales semblent privilégier un détournement des MAET. Dans les deux cas, les considérations écologiques ne constituent pas un moteur de l'action de ces acteurs non agricoles.

D'autre part, cette présomption apparaît devoir être révisée également parce qu'elle accorde une influence et des capacités politiques aux acteurs de l'environnement qu'ils ne possèdent manifestement pas. Les cas du Québec et de la France indiquent que les groupes environnementalistes doivent constamment prendre des choix stratégiques difficiles dans un contexte où leurs ressources (humaines, financières, d'expertise, etc.) sont limitées et les potentiels dossiers sur lesquels agir multiples et éclatés (énergies, transports, consommation, pêches, forêts, urbanisme, etc.), parmi lesquels l'agriculture n'est qu'un enjeu parmi d'autres. Dans ce contexte d'action déjà épineux, les associations environnementalistes québécoises et françaises qui décident d'agir dans le secteur agricole se retrouvent confrontées, même au sein d'une configuration multipartenariale et intersectorielle, à la nette prédominance des acteurs agricoles. Ce faisant, la plupart d'entre elles adoptent des comportements stratégiques qui neutralisent l'effet réformateur que leur présence devait en théorie apporter à la politique agroenvironnementale.

Ainsi, certains groupes environnementalistes optent pour la défection, en cessant de travailler sur les enjeux agricoles pour utiliser leurs ressources ailleurs ou en s'auto-excluant des arènes politiques agricoles où ils sont pourtant invités, jugeant que le jeu n'en

vaut pas la chandelle ou refusant d'entériner par leur présence une ouverture qui tient davantage de la mascarade que d'une réelle volonté de faire place aux considérations écologiques. D'autres choisissent plutôt le repli stratégique sur d'autres échelles d'action considérées comme plus prometteuses, par exemple à l'échelle européenne lors des négociations de la PAC, ou alors sur des enjeux plus locaux où leur intervention aura réellement un poids, comme nous l'avons observé chez des associations en région Centre et Languedoc-Roussillon. Le repli stratégique des environnementalistes consiste également à concentrer leurs ressources et revendications sur des enjeux très précis en abandonnant l'idée d'une réforme plus globale des politiques agricoles, comme c'est le cas de Nature Québec et d'Équiterre, qui militent désormais essentiellement pour un renforcement de l'écoconditionnalité. Enfin, certains choisissent la voie de la collaboration avec les acteurs de l'agriculture, en acceptant plusieurs compromis à leurs positions initiales de façon à, tranquillement, mais sûrement, faire évoluer de l'intérieur l'action publique agricole.

Nous remarquons également chez plusieurs intervenants environnementalistes rencontrés tant au Québec qu'en France que l'argumentaire stratégique de la profession agricole porte fruit : en effet, nombreux sont ceux qui endossent l'impératif d'assurer la pérennité des fermes sur l'ensemble du territoire, même si cela doit se produire au prix de quelques concessions environnementales. Cela est généralement justifié par l'importance de conserver un certain degré de « souveraineté alimentaire », du rôle que joue l'agriculture dans l'occupation du territoire et la préservation des paysages, ou tout simplement pragmatiquement parce qu'il vaut mieux avoir une zone agricole (un peu) polluante qu'une zone naturelle perdue à jamais par l'apparition d'un stationnement, d'une autoroute ou toute autre infrastructure du même type qui se révèlent au final beaucoup plus nuisibles à l'environnement. Dans tous les cas, ces stratégies diverses adoptées par les associations environnementalistes conduisent à une renégociation à la baisse des exigences de l'action publique agroenvironnementale plutôt qu'à leur renforcement.

De la même façon, les administrations environnementales sont incapables de remplir le rôle de vecteur de changement que notre deuxième hypothèse (ainsi que des acteurs des politiques) leur attribue. Si elles ont incontestablement gagné de l'influence au cours des



deux dernières décennies dans le jeu politique agricole québécois et français, leur influence y demeure néanmoins restreinte, dans la mesure où les administrations agricoles constituent toujours le maître d'œuvre de l'élaboration et de la conduite de la politique agroenvironnementale et qu'elles n'hésitent pas au besoin à court-circuiter les positions de leurs homologues de l'Environnement. Le comportement stratégique de collaboration que nous avons relevé un peu plus tôt chez des groupes environnementalistes est généralement l'avenue que les administrations environnementales choisissent au terme des négociations politiques agricoles, tant au Québec, en France que dans les deux régions françaises que nous avons étudiées. En étant partie prenante des pouvoirs publics, il est vrai que les ministères de l'Environnement (incluant les ministres et les administrations) doivent à un certain point se soumettre à la vision gouvernementale globale, qui favorise historiquement le développement économique de l'agriculture. Ainsi, si nous avons observé à quelques moments des discours plus militants ou innovateurs chez les autorités environnementales (notamment pendant la période du début des années 2000 au Québec et en 2007-2010 en France lors du Grenelle et de la préparation de la position française sur la PAC 2014-2020), il ne s'agit que d'épisodes ponctuels. En règle générale, les administrations environnementales ont préféré adopter une attitude collaboratrice avec les acteurs agricoles.

### **III. La profession agricole et l'agroenvironnement : une triple stratégie d'endiguement discursif, d'obstruction politique et de renforcement organisationnel**

À l'issue de cette analyse comparée entre la France et le Québec, nous ne pouvons manquer de relever la capacité de la profession agricole à conserver son positionnement stratégique dans la configuration des politiques agricoles, à maintenir largement inchangés les soutiens publics à l'agriculture productiviste et à limiter l'essor de l'action publique agroenvironnementale. En dépit des nombreuses pressions réformatrices exercées par des acteurs non agricoles, par des groupes agricoles concurrents, par la Commission européenne, par l'OCDE ou au nom des négociations internationales, les organisations

agricoles dominantes ont remarquablement su au cours des vingt dernières années rester en place et imposer leur vision de l'action publique agroenvironnementale.

L'UPA et la FNSEA ont usé pour ce faire d'une stratégie en trois volets très similaire mobilisant simultanément endiguement discursif, obstruction politique et implication directe dans les instruments agroenvironnementaux.

Par leur substitution du thème de l'agriculture durable aux revendications écologiques, les deux organisations agricoles ont réussi à soumettre la politique agroenvironnementale à l'impératif prépondérant du maintien des exploitations agricoles au Québec et en France, c'est-à-dire corollairement d'assurer leur viabilité économique (par le maintien des programmes de soutien au revenu) et de ne pas nuire à leur compétitivité (en leur imposant des contraintes environnementales). L'action publique agroenvironnementale qui en a résulté dans les deux cas a été dessinée sous les auspices du référentiel agricole productiviste, puisque d'une part aucun frein n'a été posé à l'accroissement de la production (à l'exception du moratoire sur la production porcine au Québec de 2002 à 2005) et d'autre part les mesures agroenvironnementales institutionnalisées sont volontaires et n'exigent pas de changements d'ampleur aux pratiques agricoles en place.

L'UPA et la FNSEA ont toutes les deux également eu recours à des stratégies d'obstruction politique en cas de contrariété. L'obstruction a pris plusieurs formes, tant littérale (blocage des sentiers de motoneiges au Québec pour protester contre la modification de l'ASRA), symbolique (la sortie publique organisée par l'UPA de trois anciens ministres de l'Agriculture rappelant à l'ordre le gouvernement en place), que politique et ce, à plusieurs étapes de l'évolution de la politique agroenvironnementale. D'abord, en amont des politiques, où les négociations sur divers outils agroenvironnementaux peuvent achopper par le refus de la profession agricole d'en arriver à un compromis (exemple des groupes de travail québécois sur la réglementation de la pollution agricole et sur l'écoconditionnalité), ou alors lorsque les conclusions des négociations sont ensuite rétroactivement révisées à la baisse (exemple du démantèlement des engagements pris en France lors du Grenelle de

l'environnement). L'obstruction peut aussi survenir lors de la formulation de la politique et s'illustre par le fait que les fonds sont majoritairement alloués aux instruments entérinés par la profession agricole (exemple de la gamme d'outils agroenvironnementaux québécois adoptés au Sommet de Saint-Hyacinthe en 1998 et à la domination de la prime à l'herbe/PHAE en France de 1993 à 2013). Enfin, l'obstruction a lieu aussi lors de l'implantation des actions agroenvironnementales. Elle peut consister carrément en la non-application des mesures adoptées (nous pouvons penser ici aux manquements répétés de la France dans la mise en œuvre dans le secteur agricole de la directive Nitrates et de la directive-cadre sur l'eau), ou alors en le détournement des instruments vers d'autres fins qu'environnementales (tel qu'observé dans le cas des MAET en région Centre et Languedoc-Roussillon). Cette obstruction systématique, multiple et perpétrée à plusieurs moments de la conduite de l'action publique agroenvironnementale nous mène à conclure, à l'instar de Busca (2003), que le succès de la politique agroenvironnementale est soumis au critère d'acceptabilité qu'elle recueille auprès de la profession agricole.

Contrairement à ce que nous aurions pu penser, l'essor de la politique agroenvironnementale au Québec et en France au cours des deux dernières décennies n'a pas vraiment ébranlé la puissance de la profession agricole dans la conduite des politiques, et s'est même accompagné de son renforcement à un certain degré. En effet, le troisième volet de la stratégie des organisations agricoles dominantes a consisté à s'impliquer directement dans la gestion des instruments agroenvironnementaux. En France, la FNSEA encourage ses fédérations régionales et départementales à investir toutes les arènes agroenvironnementales, forme les dirigeants élus à cet effet et des postes de chargés de mission en la matière se sont ouverts à tous les niveaux de l'organisation. Par l'intermédiaire des chambres d'agriculture où elle est majoritaire, la FNSEA accroît aussi sa sphère d'influence sur la mise en œuvre des instruments agroenvironnementaux. Le cas des MAET l'a bien démontré; dans les deux régions étudiées, les chambres d'agriculture départementales étaient parties prenantes de la construction ou de l'animation de presque l'ensemble des projets de territoires agroenvironnementaux. Ses nouvelles sphères d'investissement représentent autant d'occasions pour la profession agricole d'établir des relations privilégiées avec des intervenants avec lesquels elle avait jusqu'à présent moins

négocié, tels que des élus et des agents des instances politiques régionales et départementales et des collectivités locales, des parcs naturels, des associations naturalistes, des administrations environnementales, etc. Au Québec, les agriculteurs sont les membres et les administrateurs des clubs-conseils en agroenvironnement et l'UPA est l'un des partenaires fondateurs et des financeurs de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement. Cette présence multiple et cette implication directe de la profession agricole dans la conduite de la politique agroenvironnementale ont donc étendu son influence sur une autre sphère d'action et multiplié ses contacts privilégiés auprès de nombreux protagonistes politiques. Nous en concluons donc à la reproduction de la tradition corporatiste des politiques agricoles aux politiques agroenvironnementales.

En résumé, cette première partie empirique de la thèse montre que la configuration politique corporatiste constitue bien une variable explicative de la construction et de l'évolution de l'action publique agroenvironnementale, toutes deux conformes au référentiel agricole productiviste défendu par la profession agricole au Québec et en France. Toutefois, cette variable explique essentiellement le statu quo et les limitations de la politique agroenvironnementale, tandis que des changements y ont néanmoins été enregistrés depuis son émergence dans les années 1990. Dans la partie suivante, nous proposons une lecture de l'évolution de l'action publique agroenvironnementale en mettant en lumière cette fois-ci une variable de transformation : les administrations publiques.

## **Partie II – Les administrations, médiatrices de changements graduels de l'action publique agroenvironnementale**

La partie précédente a mis en lumière les effets de verrouillages multiples que la configuration politique corporatiste opère dans la construction et le développement de l'action publique agroenvironnementale. Pourtant, des transformations y sont néanmoins enregistrées au Québec comme en France, particulièrement au cours des dernières années. Il ne s'agit pas de réformes globales de l'ASRA québécoise ou de la PAC européenne, mais de changement dans le réglage des instruments agroenvironnementaux ou dans la création de nouvelles mesures innovatrices qui prennent de l'importance d'une programmation à l'autre. Ces modifications, quoique discrètes, infléchissent l'évolution de la politique agroenvironnementale ainsi que les rapports établis entre les pouvoirs publics et les agriculteurs-destinataires de ces interventions. Comment alors expliquer ces changements?

Dans cette deuxième partie de la thèse, nous avançons que les administrations publiques sont à l'origine de l'évolution observée de l'action publique agroenvironnementale. Cette hypothèse peut paraître surprenante à la lumière des chapitres précédents, qui ont souligné d'une part la persistance de l'alliance corporatiste nouée entre la profession et les administrations agricoles, et d'autre part la propension des administrations environnementales à adopter au final des stratégies de collaboration plutôt que de confrontation avec les acteurs de l'agriculture, au prix de concessions apportées à la portée de la politique agroenvironnementale. Ces résultats font d'ailleurs écho aux conclusions des travaux de Selznick (1980) sur une administration agricole du Tennessee et ceux de Spanou (1991) sur l'administration environnementale française.

Ces comportements de collaboration des administrations avec la profession agricole ne font pas d'elles pour autant des agents de résistance aux changements politiques. Si manifestement à l'aune de nos deux études de cas il ne s'agit pas pour elles de remettre en question frontalement les politiques agricoles productivistes, nous pensons que les administrations, particulièrement agricoles, sont responsables de l'évolution incrémentale et

progressive de l'action publique agroenvironnementale. Cette transformation discrète se produit sous l'effet d'un ajustement global-sectoriel du secteur agricole au référentiel du management public, qui conduit à un renforcement graduel de la politique agroenvironnementale. Par leur présence continue et leur positionnement stratégique dans le jeu politique agricole (surtout pour ce qui est des administrations agricoles), ainsi que leur exposition constante aux exigences d'efficacité et d'efficience du management public qui pèsent sur elles depuis les années 1990, les administrations publiques constituent les médiateurs par excellence de ce processus d'adaptation managériale du secteur agricole.

Nous distinguons le rôle respectif des administrations agricoles et environnementales sur l'évolution de la politique agroenvironnementale par la formulation de deux hypothèses différentes. D'abord, nous postulons que *les administrations agricoles s'érigent comme des médiateurs d'un ajustement global-sectoriel du référentiel du management public qui conduit à un renforcement graduel de l'action publique agroenvironnementale*. Par leur pouvoir et leurs ressources accrues dans la configuration politique agricole, ces administrations sectorielles nous semblent propices à constituer un vecteur de changement plus influent que les administrations environnementales.

À l'instar de leurs homologues de l'agriculture, nous pensons que les administrations environnementales mobilisent également le référentiel managérial pour faire progresser l'action publique agroenvironnementale, mais plutôt comme une solution secondaire, à défaut d'avoir été capables d'y intégrer de véritables exigences écologiques. Nous posons donc que *les administrations environnementales ne parviennent pas à imposer le verdissement des politiques agricoles et recourent au référentiel du management public pour tenter de renforcer graduellement l'action publique agroenvironnementale*. En complément de cette hypothèse, il nous semble fort probable que l'ajustement global-sectoriel que mettent en œuvre les administrations environnementales s'inscrivent dans la variante participative du management public. Rappelons que selon Bezes (2005: 29), cette variante participe à l'importation de méthodes managériales du secteur privé au sein des politiques, tout en insistant « sur les spécificités du secteur public et de ses missions, qu'elle articule avec des objectifs de qualité, dont la réalisation est fondée sur une

intensification de la “relation de service”, plaçant au cœur des réformes le rôle des citoyens, des usagers et des personnels ». Ce faisant, les administrations environnementales tenteraient par leur travail de médiation de faire évoluer non seulement l’action publique agroenvironnementale, mais également la configuration politique agricole, de façon à l’orienter vers une approche plus ouverte, intersectorielle et transparente, c’est-à-dire plus propice à l’avancement des enjeux environnementaux et à une meilleure reconnaissance du rôle que peut y jouer le ministère de l’Environnement.

Cette deuxième partie empirique de la thèse cherche à vérifier le rôle présumé de médiateur de changement des administrations agricoles et environnementales dans l’évolution des politiques agroenvironnementales québécoise et française et plus précisément de leur ajustement au référentiel managérial. Pour ce faire, nous examinons de façon détaillée les adaptations apportées par les administrations publiques à des instruments agroenvironnementaux précis. Le chapitre 5 porte sur le Québec et analyse la trajectoire de deux mesures agroenvironnementales, le programme Prime-Vert et les clubs-conseils en agroenvironnement, de leur création à la fin des années 1990 à la réforme importante dont elles ont fait l’objet en 2013. Le chapitre 6 se penche ensuite sur la France et étudie l’élaboration et la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales territorialisées pendant leur première période d’implantation de 2007 à 2013. Par l’entremise de l’analyse approfondie des processus d’ajustement et d’adaptation de ces interventions agroenvironnementales, il s’agit de cerner le rôle des administrations publiques et de valider si cette variable permet d’expliquer l’orientation que prend le développement de l’action publique agroenvironnementale au Québec et en France. Une analyse comparée des observations provenant de ces deux cas est ensuite effectuée et les résultats mis en perspective avec notre cadre théorique.





## **Chapitre 5 – La trajectoire de deux mesures agroenvironnementales au Québec de 1998 à 2013 : un double processus de managérialisation**

Ce chapitre se fonde sur la thèse que les administrations agricoles et environnementales constituent des vecteurs de renforcement graduel de la politique agroenvironnementale. Ce renforcement se produirait par l’ajustement progressif, effectué par les administrations publiques, des politiques du secteur agricole au référentiel du management public.

Dans ce chapitre sur le cas du Québec, nous examinons la trajectoire de deux instruments agroenvironnementaux spécifiques, le programme Prime-Vert et les clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ), de leur création à la fin des années 1990 à leur réforme en 2013. Afin de vérifier la validité de notre thèse, il s’agit de cerner le rôle des administrations publiques et l’influence des préceptes managériaux dans le développement et l’évolution de ces deux mesures. Pour ce faire, nous nous concentrerons sur trois dimensions politiques à partir desquelles l’influence du management public peut être décelable : les principes qui guident l’action publique agroenvironnementale; les rapports établis entre administration publique, dispensateurs de service et bénéficiaires des soutiens publics; et la conception des instruments agroenvironnementaux et leurs modalités opérationnelles.

Notre démonstration est organisée de la manière suivante : nous présentons d’abord la montée en force au Québec au cours des vingt dernières années du référentiel global de modernisation managériale de l’État et de l’action publique (partie I). Nous revenons ensuite sur la fondation en 1998 de la politique agroenvironnementale et plus précisément sur la formulation du programme Prime-Vert et des CCAÉ (partie II). Enfin, nous analysons la réforme dont ils ont fait l’objet en 2013 et en quoi les changements adoptés concordent avec la thèse du rôle des administrations publiques dans le renforcement de l’action publique agroenvironnementale (partie III).

## **I. L'attrait croissant exercé par le management public sur les pouvoirs publics québécois depuis les années 1990**

La Révolution tranquille des années 1960-1970 constitue un tournant dans l'histoire du Québec. En plus d'affirmer la légitimité de l'interventionnisme étatique comme moteur de développement de la province et de sa population francophone en particulier, les élites de la Révolution tranquille ont également instauré un mode de régulation de style social-démocrate qui repose sur la présence combinée d'une classe d'affaires francophone, d'un vaste secteur public et d'un mouvement syndical fort et indépendant (Clark, 2002: 792). Ce modèle de gouvernance a connu à travers les années des hauts et des bas, mais c'est réellement à partir du milieu des années 1990 que, inspirés par des préceptes du référentiel managérial, différents acteurs politiques ont tenté de modifier certaines des façons de faire et des politiques héritées de la Révolution tranquille.

Le Parti québécois, particulièrement sous la gouverne du premier ministre Lucien Bouchard (1996-2001), a contribué à l'institutionnalisation des objectifs de performance des administrations publiques, d'optimisation des dépenses étatiques et d'établissement de partenariat entre les secteurs public et privé (section 1), une dynamique poursuivie par le Parti libéral au pouvoir de 2003 à 2012 (section 2). En parallèle, pendant les années 1990 et 2000, les autorités indépendantes de contrôle que sont le Vérificateur général du Québec et le Commissaire au développement durable ont activement participé à la diffusion des idées managériales dans le secteur des politiques agricoles (section 3) et l'administration agricole se sent de plus en plus interpellée par les critiques dont font l'objet son ministère et les politiques qui y sont élaborées (section 4).

### **1. Le Parti québécois et la rationalisation de l'État comme nouveau projet politique**

À la suite à son élection en 1994, les deux premières années au pouvoir du Parti québécois sont dominées par l'organisation du référendum sur la souveraineté du Québec et la promotion de l'option indépendantiste. La défaite du « oui » au référendum du 30 octobre

1995 entraîne le départ du premier ministre Jacques Parizeau et crée un climat de morosité politique dans la province.

Sous la direction du nouveau premier ministre Lucien Bouchard, le gouvernement délaisse les débats constitutionnels pour plutôt se concentrer sur l'état jugé inquiétant des finances publiques du Québec. Dès 1996, le développement économique du Québec, l'assainissement des finances publiques et la rationalisation budgétaire à l'aune de l'objectif du « déficit zéro » deviennent ainsi les priorités politiques du gouvernement (Rouillard *et al.*, 2008a: 36). La réalisation de cette stratégie passe d'abord par une modernisation de la gestion publique québécoise. En plus de l'adoption en 1996 de la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* qui contraint le gouvernement à équilibrer ses exercices financiers, un *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux* est créé en 1997 avec pour mandat d'examiner le rôle et les fonctions de tous les organismes gouvernementaux à la lumière des « balises suivantes : rationalisation, modernisation, adaptation et réduction des coûts » (Gouvernement du Québec, 1997 : 14). L'adoption en 2000 de la *Loi sur l'administration publique* vient quant à elle intégrer concrètement les impératifs d'efficacité et d'efficience à l'appareil étatique, en instaurant de nouvelles valeurs telles que la responsabilisation des gestionnaires, la performance et la gestion axée sur les résultats (Gouvernement du Québec, 1999 : 4). En vertu de cette loi, chaque ministère et organisme public doit dorénavant élaborer un plan stratégique pluriannuel qui établit clairement ses objectifs prioritaires, les résultats visés au terme de la durée du plan et les indicateurs de performance qui permettront de mesurer l'atteinte des objectifs et de favoriser l'imputabilité et la reddition de comptes de l'administration publique. Cette loi marque définitivement l'institutionnalisation d'un discours favorable à une modernisation de l'administration publique, discours depuis lors sans cesse renouvelé par les différents partis politiques qui se sont succédé au pouvoir (Fortier, 2010: 806-807).

Ce tournant managérial appliqué à l'appareil public se produit, conformément au style de gouvernance néo-corporatiste privilégié depuis la Révolution tranquille, en concertation avec les grands partenaires sociaux traditionnels de l'État québécois (Rouillard *et al.*, 2008a: 38). Le premier ministre Bouchard, particulièrement friand des grands sommets

corporatistes comme nous l'avons relevé au chapitre 3, cherche à les mobiliser en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire tout en stimulant néanmoins le développement économique de la province. Ainsi, au lendemain de son arrivée au pouvoir en 1996, il met sur pied la *Conférence sur le devenir social et économique du Québec*, un sommet qui rassemble des représentants du monde des affaires, des milieux syndicaux et des groupes communautaires, afin que les participants conviennent ensemble « de l'urgence d'assainir les finances publiques et de relancer l'emploi » (Gouvernement du Québec, 1996). Cette configuration corporatiste s'est déclinée par la suite sous une forme sectorielle, dont l'un des exemples les plus emblématiques est le « virage ambulatoire », une importante réforme négociée entre les principaux acteurs du secteur de la santé afin d'y limiter la croissance des dépenses publiques et qui conduisit entre 1996 et 1998 à la retraite anticipée de milliers de médecins et d'infirmières par la mise en œuvre d'une stratégie d'attrition du personnel (Gow et Guertin, 1998).

Cette dynamique de modernisation managériale ne s'essouffle pas et est relancée par l'arrivée au pouvoir en 2003 du Parti libéral, qui promet une « réingénierie » de l'État.

## **2. Le Parti libéral et la réingénierie de l'État québécois**

Le gouvernement du Parti libéral dirigé par Jean Charest donne une nouvelle impulsion au mouvement de managérialisation, en lançant une « réingénierie » de l'État, qui consiste en « un ambitieux programme de réforme de l'administration publique légitimé à partir de la crise budgétaire et des changements démographiques [, tout en faisant] écho aux critiques répétées quant à la lourdeur et l'inefficience de l'État » (Fortier, 2010: 805). Plus précisément, cette réforme « a pour objectifs d'améliorer la prestation de services aux citoyens, d'y parvenir à moindre coût, d'obtenir des gains d'efficacité dans le fonctionnement de l'État et d'accroître la prospérité collective » (Gouvernement du Québec, 2004 : 3).

La réalisation de cette stratégie de modernisation se traduit par diverses mesures appliquées à la fois à l'appareil administratif et aux rapports établis entre l'État et le secteur privé. Outre une nouvelle réduction par attrition des effectifs de la fonction publique, le gouvernement Charest reprend les orientations managériales énoncées dans la *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000 par le précédent parti au pouvoir et intensifie la démarche entamée. La volonté d'une division accrue des rôles entre secteurs public et privé, déjà présente à la fin des années 1990, est renouvelée avec plus de vigueur : la dimension stratégique et le développement des politiques publiques doivent continuer d'être sous l'égide des ministères. En revanche, les activités dites opérationnelles telles que la prestation des services doivent être soumises au principe de la concurrence en étant déléguées aux acteurs les plus efficaces et efficients pour les réaliser (Fortier, 2010: 810). Le gouvernement juge qu'il faut « moderniser le cadre de relations avec le secteur privé » et que les partenariats publics-privés représentent à cet effet « un outil à exploiter » (Gouvernement du Québec, 2004 : 11).

De plus, la stratégie de modernisation procède à une reconfiguration de l'appareil public en réorganisant les services autour de guichets uniques, en fusionnant différents organismes en un seul, en créant des agences jugées plus efficaces dans la livraison des services au public que la structure ministérielle traditionnelle et en promouvant le « gouvernement en ligne » par l'utilisation des nouvelles technologies pour offrir des services plus flexibles et à moindre coût aux citoyens. Le gouvernement insiste en outre sur le renforcement de la reddition de comptes et de l'imputabilité des gestionnaires, « en introduisant une culture de réévaluation continue des organismes appartenant au secteur public » (Gouvernement du Québec, 2004 : 15). La gestion de la performance et la reddition de compte accrues seront jugées à l'aune de « trois résultats considérés comme essentiels : l'amélioration de la qualité des services aux citoyens; l'utilisation disciplinée, diligente et rentable des deniers publics; le respect de la transparence, de l'éthique et des saines valeurs de gestion » (Gouvernement du Québec, 2004 : 14). Ces préceptes de « bonne gestion publique » édictés en 2004 se trouvaient d'ailleurs toujours au centre des préoccupations des agents administratifs que nous avons rencontrés lors de notre enquête terrain en 2013.

Enfin, le gouvernement libéral cherche à importer les modes de gestion du secteur privé au sein du secteur public afin d'en accroître l'efficacité. À cet effet, la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État adoptée en 2006 s'inspire directement des *Principes de gouvernement d'entreprise* promus par l'OCDE (1999 et mis à jour en 2004) et vise à « favoriser une gestion qui répondrait à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité pour mieux assurer la performance attendue des entreprises du secteur public » (Tremblay *et al.*, 2012: 1). L'augmentation de l'autonomie de ces sociétés par rapport à l'État est aussi promue, de façon à « leur permettre de fonctionner, de gérer leurs actifs et d'investir à la manière d'entreprises privées » (Rioux Ouimet, 2012: 6).

Il est opportun de se pencher plus longuement sur cette dernière loi, qui témoigne certes de l'avènement du management public comme référentiel global, mais plus encore de l'effet de ces préceptes sur le pouvoir de l'Union des producteurs agricoles (UPA) dans l'action publique de ce secteur. C'est que la Financière agricole du Québec (FADQ) est l'une des 24 sociétés d'État québécoises sur lesquelles la nouvelle législation s'applique. Or, en vertu du principe d'autonomie, il est dorénavant exigé qu'au moins les deux tiers des membres de leurs conseils d'administration (CA), incluant le président, se qualifient comme « indépendants » face à l'organisation. Il se trouve que la FADQ est l'une des sociétés les plus problématiques en la matière : cinq des onze membres proviennent de l'UPA et le président du CA est, depuis la création de la FADQ en 2001, le président de l'UPA. Cette composition privilégiée dont bénéficie l'UPA avait d'ailleurs été quelque peu contestée en 2001 et c'est le ministre de l'Agriculture qui avait fini par l'imposer<sup>325</sup>.

Lorsque la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État est adoptée en 2006, les changements requis ne sont pas très bien accueillis dans le secteur agricole. Selon un ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, les responsables chargés de vérifier l'implantation effective de la loi dans chacune des sociétés d'État disaient alors : « ouf, la Financière, ça va être la dernière. Et c'est vrai, ça été la dernière de la vingtaine de sociétés d'État qui étaient visées par cette loi sur la gouvernance, ça été la dernière à modifier sa loi

---

<sup>325</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

pour s'y conformer. Ça démontre à quel point ç'a été un gros morceau<sup>326</sup> ». Ce n'est qu'en juin 2008 que le conseil d'administration de la FADQ passe de onze à quinze membres, « dont huit, incluant le président du conseil, se qualifient comme administrateurs indépendants » (FADQ, 2009b : 3). Remarquons ici que cette composition ne respecte toujours pas la disposition des deux tiers d'indépendants exigée par la Loi, un passe-droit qui peut probablement s'expliquer par la résistance exercée par la profession agricole. Son influence est tout de même réduite, puisque seuls cinq membres du conseil d'administration sont désignés par l'UPA et que le poste de président lui échappe désormais.

En résumé, peu importe le parti politique au pouvoir, les enjeux de modernisation de l'État et de l'appareil public figurent à l'agenda politique québécois depuis le milieu des années 1990. L'institutionnalisation de certains principes managériaux entraîne des modifications directes au mode de gouvernance du secteur agricole en venant restreindre partiellement l'influence de l'UPA sur la FADQ. La diffusion de ce référentiel au sein de l'action publique agricole se produit également sous l'effet du travail d'audit réalisé par le vérificateur général du Québec.

### **3. La diffusion des impératifs d'efficacité et de cohérence dans la politique agricole et agroenvironnementale : le rôle actif des autorités indépendantes de contrôle**

Comme nous l'avons montré au chapitre 3, le Vérificateur général du Québec (VGQ) s'empare à de nombreuses reprises à partir de 1995 du sujet des politiques agricoles et des politiques agroenvironnementales. Ses critiques s'inscrivent définitivement dans un registre discursif managérial, tandis qu'il juge sévèrement la performance des programmes de soutien au revenu agricole qui ne sont ni efficaces, ni efficients (VGQ, 1995, 1996, 2000). Les critères de la pertinence et de la cohérence de l'action publique sont également mobilisés au centre de ses constats désapprobateurs où il souligne l'« incohérence dans la gestion gouvernementale en ce qui concerne le développement durable du secteur

---

<sup>326</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

agricole » (VGQ, 2000 : 352), alors que le MAPAQ, d'un côté, « s'efforce de résoudre des problèmes environnementaux et, de l'autre [...] continue d'encourager, par le versement d'une aide financière importante, le développement d'exploitations agricoles qui ne se soucient pas de l'environnement » (VGQ, 1996 : 27). Les solutions proposées par le VGQ pour remédier à ces faiblesses font écho aux débats qui se déroulent pendant la même période dans l'Union européenne quant à l'insertion d'un principe de conditionnalité des aides agricoles (écoconditionnalité). Par exemple, le VGQ recommande au MAPAQ « de s'assurer que ses programmes d'aide financière reflètent ses préoccupations environnementales » (1996 : 38) et « d'inclure des pratiques culturelles respectueuses de l'environnement dans les modèles de coûts de production à la base de l'assurance stabilisation et de s'assurer que les producteurs agricoles les adoptent » (1996 : 42). Pour le VGQ, les impératifs de cohérence et d'efficience de l'action publique exigent une articulation entre les politiques agricoles et celles agroenvironnementales.

C'est ainsi que sous le regard scrutateur du Vérificateur général, les politiques agricoles perdent la confidentialité dont elles bénéficiaient avant dans le cadre de la configuration corporatiste restreinte que l'on connaît et l'usage jugé inefficace des fonds publics dans ce secteur apparaît au grand jour, participant ainsi à un renouvellement de la formule managériale du *value for money*. Cette expression d'abord utilisée en Grande-Bretagne dans les années 1980 réfère à une perspective où « toute dépense, tout programme doit être jugé et engagé à l'aune du rapport coût/efficacité, sans autre critère de décision, ce qui requiert la production d'indicateurs, de mesures de performance, d'évaluation, de mise en concurrence » (Le Galès et Scott, 2008: 321). Telle que reprise dans le Québec des années 2000, la formule renvoie plutôt à l'idée que, dans un contexte de déficit public et de resserrement des dépenses étatiques, les programmes publics doivent devenir plus optimaux pour demeurer légitimes. Cette vision favorise conséquemment une culture de gestion favorisant la cohérence et l'évaluation continue des politiques, l'optimisation des ressources, la reddition de comptes et la transparence dans la conduite de l'action publique.

La diffusion des impératifs de gestion responsable des deniers publics et de cohérence de l'action gouvernementale est relancée dans le secteur agricole lorsque le gouvernement



libéral adopte en 2006 la *Loi sur le développement durable* qui crée l'institution du Commissaire au développement durable (CDD). Le CDD est une nouvelle institution de surveillance et de vérification attachée au VGQ dont les « vérifications visent à confirmer que les activités gouvernementales n'ont pas d'effets négatifs susceptibles de diminuer la capacité de support des écosystèmes et qu'elles concourent effectivement au bien-être de la société<sup>327</sup> ». Dès son premier rapport rendu public en 2007, le CDD s'attaque au secteur agricole et relève qu'il n'y existe aucune politique globale claire sur le développement durable de l'agriculture, ni cibles sur les objectifs à atteindre en la matière, pas plus que ne sont signalés des « indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable » (VGQ, 2007 : 69-70). En l'absence de quoi, « il est possible que l'on privilégie des actions visant à solutionner des problèmes à court terme au détriment de l'atteinte des objectifs [de développement durable], qui sont à plus long terme ». Cela semble d'autant plus problématique que « dans le domaine de l'agroenvironnement, il est difficile de savoir quelles sont les priorités du MAPAQ ainsi que les effets réels de l'ensemble de ses actions, en raison du grand nombre de plans d'action qui ont été mis en place » (VGQ, 2007 : 70). Le commissaire recommande donc au MAPAQ d'élaborer une politique claire et cohérente sur le développement durable de l'agriculture, de l'accompagner d'indicateurs de résultats afin de mesurer les progrès accomplis et « de faire une reddition de comptes régulière et complète à propos de chacun des plans d'action élaborés dans le but d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs » (VGQ, 2007 : 72).

Le Vérificateur général du Québec et le Commissaire au développement durable contribuent donc activement à la diffusion des impératifs managériaux dans l'évaluation de la performance de l'action publique agricole. Nous l'avons souligné au chapitre 3 : leurs rapports trouvent un écho important tant au sein d'autres organisations publiques comme le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) qui reprend dans son rapport de 2003 sur la production porcine les recommandations du VGQ, que dans le milieu associatif, où plusieurs groupes environnementalistes, de consommateurs ou de santé publique utilisent les constats du VGQ et du CDD pour appuyer leurs revendications.

---

<sup>327</sup> Site Internet du Vérificateur général du Québec, « Développement durable », [en ligne] [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_developpement-durable.aspx](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_developpement-durable.aspx) (page consultée le 26 septembre 2015).

Plus important encore dans le cadre de ce chapitre sur le rôle des administrations publiques, le VGQ et le CDD diffusent dans les ministères québécois l'importance de la saine gestion des fonds publics, le nouvel enjeu du développement durable, la préoccupation pour la performance en regard des objectifs établis et le fait que des opérations de contrôle et de reddition de comptes peuvent survenir à tout moment. L'intégration de ces préceptes dans le travail quotidien des administrations est bien synthétisée par les propos de cet intervenant du ministère de l'Agriculture :

Le rôle du Commissaire au développement durable est hyper important pour forcer les ministères et organismes à progresser pour le développement durable. C'est sûr que des fois les gens qui ont à gérer ça trouvent ça pénible, parce qu'on est sous surveillance, il faut qu'il y ait un certain nombre de choses qui soit accompli, il faut que les engagements soient remplis, il faut que l'on réponde aux obligations de la Loi. Donc je vous dirais que la majorité des gens trouve ça pénible, de devoir recevoir le Commissaire au développement durable, mais s'il n'était pas là, ça ne progresserait pas<sup>328</sup>.

Au ministère de l'Environnement également, les principes d'efficacité des politiques et d'efficience dans l'utilisation des fonds publics promus par le VGQ ont provoqué des réflexions chez les agents responsables des dossiers agroenvironnementaux, comme le confirme cet interlocuteur :

C'est là que sont arrivés, au début des années 2000, le Vérificateur général, les premières commissions sur l'agriculture [du BAPE] et que l'on a commencé à se positionner : est-ce que nos règlements, est-ce que nos politiques donnent les résultats de leur travail? Parce qu'il y a toujours une reddition de compte. Deuxième élément, et c'est vrai partout, pas juste au Québec, partout au début des années 2000 est arrivé une grande question sur le financement agricole : beaucoup, beaucoup, beaucoup d'investissements partout dans le monde en milieu agricole, mais est-ce que l'on en a pour notre argent<sup>329</sup>?

Outre le rôle du VGQ, cet extrait d'entretien indique aussi l'influence de la montée généralisée de la préoccupation d'efficience des politiques agricoles en regard des montants importants qui y sont investis, une pression probablement amplifiée à la fois par la remise en question des soutiens publics agricoles souvent mise en avant au cours des années 1990 et 2000 dans le cadre des négociations internationales sur la libéralisation de l'agriculture et par la question des déficits publics qui sont constamment remis à l'agenda médiatique, public, politique pendant cette période.

---

<sup>328</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, janvier 2013.

<sup>329</sup> Entretien, agent, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.

En somme, l'avènement du référentiel global du management public entamé au Québec pendant les années 1990 se poursuit de plus belle dans les années 2000, favorisé à la fois tant par les gouvernements du Parti québécois et du Parti libéral que par les contrôles et les évaluations menés par les autorités indépendantes de contrôle. Les préceptes managériaux font de plus en plus pression sur l'administration agricole, qui cherche de surcroît à renouveler son rôle dans la conduite des politiques de ce secteur.

#### **4. Une volonté de repositionner le MAPAQ comme une administration agricole au service de l'efficacité des politiques et de l'optimisation des ressources publiques**

Comme le chapitre 3 l'a mis en lumière, les arènes de débats publics sur l'agriculture se multiplient au cours des années 2000 et une constante importante demeure dans chacune d'elles : le rôle de l'État et plus particulièrement du MAPAQ dans la gestion du secteur agricole est fortement critiqué. Au mieux, le ministère de l'Agriculture est pris à partie quant à son absence de leadership et son laxisme dans la conduite des politiques agricoles, mais les accusations peuvent aller jusqu'à affirmer que le MAPAQ est plus au service de l'UPA que de l'intérêt public. Plus encore, ces incriminations ne proviennent pas seulement de groupes environnementalistes, mais sont aussi énoncées textuellement dans les rapports de plusieurs organismes réputés, que l'on pense au Vérificateur général (1996, 2000), au BAPE (2003), au Commissaire au développement durable (2007, 2012) et au Rapport Pronovost (2008). La perte de crédibilité du MAPAQ est d'autant plus grande que l'inefficacité et l'incohérence des politiques agricoles et agroenvironnementales sont soulevées à de nombreuses reprises par ces différents intervenants.

En parallèle, l'administration agricole est confrontée pendant ces mêmes années à des décisions politiques récurrentes qui réduisent ses ressources et ses champs de responsabilité, que ce soit avec l'externalisation des services-conseils (réseaux Agriconseils), de la recherche (IRDA et autres partenariats publics-privés créés dans la même vague) et plus encore de la gestion des programmes de soutien financier (création de

la Financière agricole en 2001). En ce début des années 2010, le MAPAQ apparaît sans conteste affaibli à la fois symboliquement et opérationnellement. Une volonté dans la haute administration « de repositionner le MAPAQ en position d'influence<sup>330</sup> » avait bien été affirmée en 2004, mais les élus politiques ne procèdent pas à des changements en ce sens. Ce contexte inconfortable et la volonté de rétablir les lettres de noblesse du ministère constituent un arrière-plan cognitif dans lequel évoluent les fonctionnaires du MAPAQ.

Le désir de repositionner le ministère comme défenseur de l'intérêt public (et non des seuls intérêts agricoles) est également renforcé par la montée en force identifiée précédemment d'une préoccupation pour l'optimisation des interventions étatiques dans un contexte de saine gestion des fonds publics. Les diverses autorités indépendantes de consultation (BAPE) et d'audit (Vérificateur général) contribuent à diffuser cette idée dans les politiques agricoles au nom des citoyens-contribuables, qui investissent collectivement beaucoup dans le soutien public à l'agriculture et qui sont légitimes à cet effet d'exiger un certain « rendement » des mesures mises en œuvre dans ce secteur. Dans cet ordre d'idée, les agents du MAPAQ rencontrés insistent sur le fait que le ministère est avant tout une institution publique, au service de l'intérêt général et pas seulement au service des intérêts du milieu agricole. Autrement dit, le MAPAQ est redevable envers la société et à ce titre doit exiger que les interventions publiques en agriculture soient efficaces afin d'ainsi assurer « l'utilisation disciplinée, diligente et rentable des deniers publics » (Gouvernement du Québec, 2004 : 14).

En agroenvironnement, ce raisonnement amène l'administration agricole à considérer que la période de mise en conformité réglementaire – qui était nécessaire et légitime lors de l'entrée en vigueur des règlements – a maintenant suffisamment duré et que le soutien public doit désormais être dirigé vers une amélioration tangible du bilan environnemental de l'agriculture, s'inscrivant au-delà du seuil réglementaire. Ce renforcement des exigences agroenvironnementales est justifié par un agent du MAPAQ qui invoque la saine gestion des fonds publics, puisque le financement de l'agroenvironnement, « c'est mon argent,

---

<sup>330</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

c'est l'argent des citoyens. Il ne faut pas [que le soutien soit] constamment récurrent sur des choses qui devraient être faites, surtout quand c'est du réglementaire, ça devrait être fait. Ça finit par être pénible<sup>331</sup> ».

En conclusion, le management public s'impose au Québec au cours des années 1990 et 2000 comme un référentiel global présidant de plus en plus les réflexions sur l'action publique en général et les politiques agricoles et agroenvironnementales en particulier. Il est cependant important de noter que les nombreux partisans d'une réforme des politiques agricoles qui se sont exprimés tout au long des années 2000 n'ont pratiquement jamais exigé une réduction des budgets publics accordés à l'agriculture. Il est généralement admis que l'agriculture nécessite un soutien public pour pouvoir exister sur le territoire québécois et que partout dans le monde il s'agit d'un secteur hautement subventionné. Les demandes des intervenants non agricoles (administration environnementale et groupes environnementalistes, ruraux, de santé publique, etc.) ou les recommandations des différents rapports (BAPE, VGQ, rapport Pronovost, rapport Saint-Pierre) portent plutôt sur la nécessité de modifier le soutien public agricole de façon à le rendre plus cohérent avec les autres objectifs sociaux et environnementaux qui sont prêtés à l'agriculture et plus efficient et efficace dans un contexte de saine gestion des fonds publics. Cela témoigne de l'influence au Québec du référentiel du management public et du peu d'écho rencontré par celui du néolibéralisme, qui prône à l'opposé une libéralisation du commerce agricole et un effacement de l'État dans la gestion de ce secteur. Comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre, le référentiel managérial et ses conséquences en termes de politique agroenvironnementale sont toutefois repris et réinterprétés de manière différenciée selon le médiateur qui les mobilise.

---

<sup>331</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

## **II. La fondation de la politique agroenvironnementale sous l'égide d'un projet de rationalisation de l'État**

À la fin des années 1990, l'ensemble des secteurs d'action publique et des ministères québécois sont mis à contribution dans l'accomplissement du projet de redressement des finances publiques et de relance de l'économie porté par le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard. Le secteur de l'agriculture ne fait pas exception à la règle. Nous avons montré au chapitre 3 comment le Sommet de Saint-Hyacinthe, arène corporatiste par excellence que le premier ministre a lui-même présidée, a mené en 1998 à l'adoption d'ambitieux objectifs de croissance de la production et des exportations agricoles, tout en donnant naissance à la gamme d'instruments agroenvironnementaux, alors marginaux, mais qui forment encore en 2015 la substance de la politique agroenvironnementale québécoise.

Nous revenons dans la partie qui suit sur cette période fondatrice, en insistant cette fois-ci sur son inscription dans l'agenda de réforme managériale poussé par le gouvernement à la fin des années 1990 (section 1). Les instruments agroenvironnementaux qui en résultent correspondent en effet aux priorités politiques de l'époque (section 2), au prix de quelques concessions accordées à la profession agricole (section 3). Nous considérons ensuite l'échec de l'administration environnementale à institutionnaliser une version forte de l'écoconditionnalité, un instrument qui répond pourtant aux principaux préceptes managériaux (section 4). Enfin, nous analysons le travail de médiation effectué lors de l'élaboration de la politique agroenvironnementale québécoise (section 5).

### **1. La politique agroenvironnementale comme partie intégrante de l'agenda managérial gouvernemental**

La fondation de la politique agroenvironnementale québécoise se rattache à un contexte politique bien précis où le secteur de l'agriculture apparaît particulièrement propice à la réalisation des deux priorités gouvernementales de l'époque : la relance de l'économie et de l'emploi d'une part, et la volonté de rationalisation de l'État d'autre part. Ce double objectif

est formulé très clairement dans le *Rapport annuel de gestion 1998-1999* du ministère de l'Agriculture (MAPAQ, 2000). Le MAPAQ y avance que ses actions viennent appuyer les orientations stratégiques gouvernementales principalement à trois niveaux :

1. Favoriser la prospérité économique et sociale du Québec en relançant le développement économique et la création d'emplois;
2. Rétablir la marge de manœuvre de l'État en redressant les finances publiques, afin que le Québec soit en mesure de relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle [...];
3. Mieux desservir la population québécoise par des services publics offerts à des coûts compétitifs et adaptés aux nouveaux besoins (MAPAQ, 2000 : 12).

Pour ce faire, trois principes directeurs sont énoncés par le ministère de l'Agriculture. D'abord, la cogestion, c'est-à-dire l'idée d'« impliquer les clients dans la gestion des services et de l'aide financière partout où cela est possible pourvu qu'ils contribuent à leur financement, implication qui peut aller jusqu'à la prise en charge totale de la gestion » (MAPAQ, 2000 : 49). Les raisons avancées pour justifier le recours à la cogestion sont la « synergie issue de la concertation des secteurs public et privé », la possibilité « d'instaurer une dynamique plus efficace dans la prestation des services » et le partage des coûts des programmes. Ensuite, le ministère cherche à favoriser le cofinancement en augmentant « la contribution des entreprises au financement des services qui leur sont directement destinés et desquels elles tirent des avantages économiques » (MAPAQ, 2000 : 51). Enfin, le MAPAQ vise à « accroître l'efficacité et l'efficacités de l'organisation au bénéfice de la clientèle », notamment par l'entremise de la gestion par les résultats et la réduction des coûts administratifs (MAPAQ, 2000 : 52).

La politique agroenvironnementale annoncée au Sommet de Saint-Hyacinthe répond tout à fait aux orientations et aux principes directeurs édictés par le MAPAQ. Ainsi, la poursuite du développement économique de la production agricole est énoncée comme prioritaire et si l'adoption d'une gamme d'instruments agroenvironnementaux se produit en parallèle, ces derniers s'inscrivent dans une approche volontaire et progressive de façon à ce qu'ils nuisent le moins possible à la croissance économique du secteur. Rappelons que ces outils sont l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA), cofinancé par le gouvernement et l'UPA; le programme Prime-Vert, doté d'une enveloppe budgétaire de 400 millions de dollars afin d'aider les agriculteurs à répondre aux nouvelles exigences

environnementales (MAPAQ, 2000 : 17); et les clubs-conseils en agroenvironnement (CCAIE), financés à parts égales entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et le membre agriculteur, ce qui constitue une nette réduction par rapport aux douze premiers projets pilotes de CCAIE créés entre 1993 et 1997 qui étaient alors financés à 90 % par les fonds publics<sup>332</sup>.

Ces trois instruments agroenvironnementaux possèdent non seulement l'avantage d'être compatibles avec les objectifs de croissance économique du secteur agricole, mais en plus ils s'inscrivent dans la démarche de cogestion privilégiée pour mettre en œuvre l'agenda gouvernemental de rationalisation de l'État. En misant sur une approche volontaire axée sur des outils d'accompagnement technique et d'aide financière principalement destinés au soutien à la mise en conformité réglementaire (Prime-Vert et CCAIE), le gouvernement engage certes des fonds publics dans cette stratégie agroenvironnementale, mais les perspectives d'expansion de la production porcine sont préservées et leurs effets attendus sur l'augmentation de la balance commerciale positive du Québec permettent de penser que l'opération sera profitable pour la puissance publique. Surtout, les partenariats de cofinancement et de cogestion négociés avec l'UPA pour l'IRDA et les CCAIE offrent au gouvernement un cofinancement public-privé qui allège les dépenses publiques, de même que la possibilité pour l'État de se retirer partiellement de la prestation de ces services, un double avantage en ces temps de rationalisation de l'appareil étatique.

En somme, le compromis corporatiste de Saint-Hyacinthe alliant développement économique de l'agriculture et traitement politique progressif et souple de l'agroenvironnement ne se réduit pas à un simple acquiescement des pouvoirs publics aux demandes de la profession agricole. En vérité, les deux volets de ce compromis correspondent aux propres objectifs du gouvernement en termes de croissance économique et de rationalisation de la gestion publique. Cette avenue plaît également à l'UPA, puisque le référentiel productiviste agricole n'est pas remis en question et est même encouragé par les objectifs de croissance qui sont pris à Saint-Hyacinthe. En outre, le style de régulation

---

<sup>332</sup> Turcotte, Claude. « Agriculture: Verts et rentables. Plus de 96 % des membres renouvellent leur adhésion aux clubs-conseils en agroenvironnement », *Le Devoir*, 6 janvier 2001 : A3.



historiquement en œuvre dans le secteur n'est pas non plus modifié. Au contraire, les outils agroenvironnementaux viennent confirmer la tradition de gestion corporatiste des politiques agricoles, voire l'institutionnalisent davantage par le rôle important qui est dédié à l'UPA au sein de l'IRDA et des CCAE. Il est important de souligner que ce rôle accru de la profession agricole n'est pas le produit d'un accaparement de responsabilités publiques par l'UPA, mais que cette prise en charge s'avère plutôt consécutive et réactive au retrait de l'État. C'est ici que la régulation politique agricole est sensiblement modifiée : si la gouvernance corporatiste se poursuit, le partenaire étatique y diminue sa participation au nom de la modernisation nécessaire de son appareil administratif. Ce retrait ne se mesure pas principalement en termes de financement, mais certainement en termes d'effectifs et d'expertise, comme nous en verrons les détails à la section suivante.

## **2. Une nouvelle formule de mise en œuvre : l'externalisation des services publics de première ligne et de la recherche dans le secteur agricole**

Le projet de rationalisation porté par le Parti québécois à la fin des années 1990 se traduit par une double dynamique de managérialisation de l'administration publique et de réduction des effectifs de l'appareil étatique. Ces deux dynamiques se nourrissent l'une de l'autre, puisque l'un des postulats principaux du management public dicte que l'État devrait se recentrer sur les opérations stratégiques de conception des politiques et déléguer leur mise en œuvre (Bernier et Angers, 2010; Bezes, 2012), entraînant conséquemment une diminution des effectifs administratifs qui étaient auparavant en charge de la prestation des services publics. De nombreux pays ont à cet égard recouru au cours des vingt dernières années à un processus d'externalisation de leurs services publics, processus qui renvoie « à un ensemble de mesures qui visent à assurer la prestation des services par des organisations non gouvernementales, qu'elles soient des entreprises privées, des groupes communautaires ou des organisations sans but lucratif » (Hains-Pouliot, 2012: 10).

La structuration corporatiste et très organisée du secteur agricole s'avère justement très propice à une externalisation de certains services auparavant assurés par le MAPAQ.

L'institutionnalisation de la politique agroenvironnementale à la fin des années 1990 se prête d'ailleurs bien à cet exercice et l'élargissement de la formule des clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ) et la création de l'IRDA en 1998 permettent au MAPAQ de retirer une partie de ses effectifs à la fois dans les services-conseils de première ligne (CCAÉ) et dans la recherche en agroenvironnement (IRDA). Plus encore, ces deux types d'activités, les services-conseils de première ligne et la recherche, sont particulièrement ciblés par le MAPAQ pour y appliquer ses nouveaux principes directeurs de management, soit la cogestion, le cofinancement et l'efficience et l'efficacité accrues au bénéfice de la clientèle (MAPAQ, 2000 : 49-52).

En effet, plusieurs partenariats de cogestion en recherche sont mis en place par le MAPAQ durant cette période. Afin de « s'assurer du maintien de la qualité de la recherche agricole dans un contexte de restriction budgétaire », le ministère de l'Agriculture et différents acteurs publics et privés créent, seulement en 1998-1999, cinq centres de recherche à but non lucratif, dont l'IRDA, le Centre de recherche sur les grains et le Centre de recherche et de transfert technologique acéricole (MAPAQ, 2000 : 49). Chacun de ces centres est cofinancé par le MAPAQ et une fédération membre de l'UPA, auxquels s'ajoutent selon les cas des coopératives agricoles ou des représentants de l'industrie visée (par exemple les fabricants d'équipement acéricole pour ce qui est du Centre de recherche et de transfert technologique acéricole). Les membres fondateurs-financeurs siègent également au conseil d'administration des centres, décidant ainsi conjointement les avenues de recherche poursuivies.

Pour le ministère, l'avantage central de la cogestion réside dans « la synergie issue de la concertation des secteurs public et privé » qu'ils autorisent, au sein desquels le MAPAQ « associe ses équipes et ses ressources avec celles de partenaires publics et privés, suscitant ainsi un engagement de la part d'intervenants du milieu et de nouveaux investissements en R&D [recherche et développement] agroalimentaire » (MAPAQ, 2000 : 49). Au Sommet de Saint-Hyacinthe, cet argument est présenté comme particulièrement approprié dans le cas de l'agroenvironnement, puisqu'il s'agit d'un domaine « en pleine évolution, aussi bien

sur le plan des technologies que sur celui des budgets<sup>333</sup> ». Le MAPAQ suggère donc de créer l'IRDA afin de « mobiliser l'ensemble des équipes de recherche (gouvernementale, privée et universitaire) de développement et de transfert technologique ».

Si de nombreux cas de partenariats public-privé (PPP) réalisés au Québec sont critiqués, voire même considérés comme des échecs (Rouillard *et al.*, 2008a), la cogestion publique-privée de l'IRDA semble de prime abord un exemple qui fonctionne plutôt bien. En 2008, lors de son dixième anniversaire d'existence, l'IRDA avait à son actif un effectif de 102 employés réguliers qui avaient mené en 2007 118 projets de recherche et comptait sur des revenus annuels totaux s'élevant à neuf millions de dollars, dont 26 % de revenus autonomes et 74 % provenant du MAPAQ, de l'UPA et du MDDEP<sup>334</sup>. Le principe de cogestion a certainement aidé l'UPA à orienter l'IRDA vers une conception du développement durable qui consiste « à préserver la qualité de l'environnement, à consolider la compétitivité des fermes et à favoriser la cohabitation<sup>335</sup> », une vision qui rejoint celle de la profession agricole. L'influence qu'y a gagnée l'UPA doit toutefois être replacée dans le contexte de la fondation de l'IRDA, c'est-à-dire une conjoncture politique de réduction des ressources publiques où « le secteur de la recherche était menacé de mourir de sa belle mort<sup>336</sup> » selon les mots du sous-ministre du MAPAQ qui avait présidé à la création de l'IRDA en 1998.

Suivant la même logique de rationalisation de l'État, la fin des années 1990 consacre l'externalisation d'une partie des services-conseils de première ligne du MAPAQ, tant en gestion et technique agricoles qu'en agroenvironnement. Selon un agent de l'UPA, cette époque est marquée par le « déclin de l'offre de services du ministère de l'Agriculture » sous la politique menée par le premier ministre d'« attrition au niveau des fonctionnaires, il avait amputé la fonction publique en provoquant des départs anticipés<sup>337</sup> ». Les pourparlers entre le MAPAQ et l'UPA portent alors sur « quels bureaux des renseignements agricoles

---

<sup>333</sup> Turcotte, Claude. « Agriculture et agroalimentaire mettent le cap sur la croissance », *Le Devoir*, 16 mars 1998 : B2.

<sup>334</sup> Larivière, Thierry. « IRDA – Dix ans de recherche », *La Terre de chez nous*, 24 avril 2008 : 11.

<sup>335</sup> Larivière, Thierry. « IRDA – Dix ans de recherche », *La Terre de chez nous*, 24 avril 2008 : 11.

<sup>336</sup> Larivière, Thierry. « IRDA – Dix ans de recherche », *La Terre de chez nous*, 24 avril 2008 : 11.

<sup>337</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

est-ce que l'on ferme, des discussions comme ça ». Dans ce contexte, l'UPA propose un compromis de cogestion et de cofinancement des services-conseils, en échange de l'arrêt de la diminution des budgets publics consacrés à ceux-ci<sup>338</sup>. L'*Entente nationale de partenariat entre le MAPAQ et l'UPA visant le développement des services-conseils en agriculture au Québec* est signée en 1999 et jette les bases pour la réorganisation des services-conseils, qui se concrétise officiellement en 2005 lors de la deuxième entente de partenariat MAPAQ-UPA. Cette deuxième entente procède à une structuration des services-conseils autour de 14 guichets uniques décentralisés, nommés réseaux régionaux de services-conseils, dont les conseils d'administration sont majoritairement composés de représentants des producteurs utilisateurs des services-conseils (Lussier, 2006 : 7). Dorénavant, plutôt que d'être pilotés par l'administration centrale du MAPAQ, la gestion d'une part importante des fonds publics alloués au soutien des services-conseils est déléguée à ces guichets uniques. Autre changement notable, l'aide publique est maintenant octroyée pour la livraison des services-conseils et les agriculteurs doivent en assumer une partie des frais (Lussier, 2006 : 7).

Si « plusieurs fonctionnaires y ont vu une subordination du MAPAQ à l'endroit de l'UPA » (Morisset et Couture, 2010: 243), ces ententes de partenariat avec les « dispensateurs de services » répondent tout à fait aux objectifs managériaux de cogestion et de cofinancement privilégiés par la direction politique du ministère. Cette externalisation permet en outre au MAPAQ de poursuivre le « redéploiement de [s]a main-d'œuvre », rendu nécessaire à la suite des « diverses mesures de départs assistés » mises en place par le gouvernement Bouchard afin de réduire les dépenses publiques. Pour le MAPAQ, cette politique n'affecte pas pour autant les services à la clientèle, puisque le retrait de l'État est compensé par le développement avec ses partenaires privés de « services complémentaires et efficaces » (MAPAQ, 2000 : 53). Les changements observés constituent un excellent exemple de la distinction managériale entre la gestion des politiques – qui relève de l'appareil étatique – et la livraison des services publics – déléguée à des partenaires privés. Cette répartition des rôles est d'ailleurs tout à fait intégrée par un fonctionnaire du MAPAQ, qui nous disait que la création des réseaux agri-conseils visait à « sortir nos entités MAPAQ le plus que l'on

---

<sup>338</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

pouvait des services de première ligne [...], ce que l'on continue de faire de plus en plus », tandis que la gestion des programmes et l'octroi des aides financières demeurent dans le giron de l'administration publique<sup>339</sup>.

Cette rationalisation généralisée des services-conseils agricoles s'étend également aux nouveaux clubs-conseils en agroenvironnement (CCAE), que le MAPAQ identifie clairement dans son *Rapport annuel de gestion 1998-1999* comme une structure pertinente pour « l'objectif d'augmenter la cogestion » (MAPAQ, 2000 : 50). Ainsi, la prestation des services-conseils subventionnée est entièrement déléguée aux CCAE. Cette externalisation permet au MAPAQ de restreindre ses effectifs dans ce domaine et en échange l'UPA obtient que le soutien public soit versé en fonction du *membership* des clubs selon une formule  $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{3}$  (fédéral, provincial, membre du club), ce qui encourage la multiplication de ces structures décentralisées. En outre, les agriculteurs membres des clubs sont responsables de leur gestion, puisque les conseils d'administration de chaque CCAE sont exclusivement composés de membres.

Conformément au référentiel managérial, le gouvernement Bouchard impose à l'appareil public la mise en place de cibles précises à atteindre pour mener à bien les objectifs de rationalisation de l'État et la création d'indicateurs de performance pour en mesurer la réalisation. Le ministre de l'Agriculture exhibe à cet effet fièrement ses résultats dans son *Rapport annuel de gestion 1998-1999* (MAPAQ, 2000). D'abord, l'objectif « d'augmenter le volume d'activités en services qui sont cogérés ou dont la gestion est confiée à la clientèle qui y contribue financièrement » est rapidement atteint, puisque le MAPAQ y enregistre une hausse de 67 % en une seule année, passant d'un volume d'activités cogérées de 29,3 millions de dollars en 1997-1998 à 43,9 millions de dollars en 1998-1999 (MAPAQ, 2000 : 49). Au chapitre de l'objectif de cofinancement, le MAPAQ visait en 1997 à augmenter de 12 % d'ici l'an 2000 la contribution des entreprises agricoles au financement des services qui leur sont directement destinés, pour un montant estimé à 37,4 millions de dollars. Cette cible est atteinte et dépassée dès l'année 1998-1999, alors que les

---

<sup>339</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

revenus provenant du cofinancement s'élèvent à 39,2 millions de dollars, en nette hausse par rapport aux 33,4 millions de dollars de la période 1996-1997 (MAPAQ, 2000 : 51).

Enfin, l'externalisation aide le MAPAQ à limiter ses effectifs. Le nombre total d'employés de l'administration agricole chute de 17,6 % entre 1991 et 1999 et les effectifs regroupés sous l'appellation « Scientifique, technique et conseil » (c'est-à-dire les services-conseils et la recherche) affichent une diminution supérieure au cours la même période, passant de 717 professionnels en 1991 à 540 en 1999 (-24,6 %). À l'inverse, les effectifs désignés sous le titre « Analyse (socio-économique et marché) » connaissent plutôt une augmentation de 20,4 %, passant de 132 analystes en 1991 à 159 en 1999 (MAPAQ, 2000 : 14). Ces observations concordent avec le précepte managérial de recentrage de l'administration publique sur les opérations d'analyse et de conception stratégiques et de délégation de la prestation des services publics à des acteurs privés externes. Cela doit cependant être nuancé, puisque les effectifs attachés aux services-conseils et à la recherche demeurent néanmoins beaucoup plus élevés que ceux dédiés à l'analyse (543 versus 159 en 1999). La tendance observable témoigne néanmoins de la managérialisation qui est enclenchée à la fin des années 1990 au sein du ministère de l'Agriculture et de la prise en charge par la profession agricole de plusieurs opérations qui étaient auparavant entièrement publiques. Nous pouvons d'ailleurs nous interroger sur l'acquiescement de l'UPA à ce retrait de l'État des services agricoles, ce sur ce quoi nous nous penchons maintenant.

### **3. L'appui financier public à la conformité réglementaire au cœur des négociations**

La participation de l'UPA à la cogestion et au cofinancement de plusieurs aspects de la politique agroenvironnementale québécoise est négociée en échange de la mise en place de mesures de soutien financier et technique pour la mise en conformité des entreprises agricoles au Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA). Il s'agit d'une revendication claire de la profession agricole, pour qui l'adoption de nouvelles exigences réglementaires par l'État doit s'accompagner d'un soutien public pour financer

les changements imposés aux agriculteurs. Cela est entériné par la création du programme Prime-Vert et des clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ).

Prime-Vert succède au Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers et au Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement (PAIA) mis en œuvre respectivement de 1988 à 1997 et de 1997 à 1999. Comme ses prédécesseurs, Prime-Vert consiste en un programme incitatif qui subventionne de 50 % à 90 % des coûts induits par l'application d'une nouvelle pratique agricole ou par l'acquisition de matériel dorénavant exigée par la réglementation. Il s'agit en général de paiement ponctuel et non récurrent<sup>340</sup>.

Si le programme vise aussi à promouvoir et à diffuser des pratiques agroenvironnementales s'inscrivant au-delà du seuil réglementaire, c'est clairement son aspect de soutien financier à la conformité au RRPOA qui domine son élaboration. Ainsi, des cinq volets d'intervention initiaux du programme, quatre portent sur la question des déjections animales (structures d'entreposage des fumiers; procédés de traitement des fumiers; équipement d'épandage des fumiers et organismes de gestion des fumiers), tandis que le dernier volet renvoie au financement provincial des CCAÉ.

Tel que l'illustre le tableau 5.1 de la page suivante, la distribution des aides financières attribuées dans le cadre des programmes PAIA et Prime-Vert entre 1997 et 2001 confirme la prédominance de la dynamique de mise en conformité réglementaire. Le volet « Structure d'entreposage », qui renvoie à l'une des dispositions obligatoires du RRPOA, y représente en effet 71 % des subventions consenties.

---

<sup>340</sup> Précisons que dans le cas des paiements pour les structures d'entreposage et les technologies de traitement des surplus de fumiers qui représentent des sommes d'argent considérables, les versements du soutien public s'étalent sur cinq ans.

**Tableau 5.1 – Aides financières consenties par les programmes  
PAIA et Prime-Vert de 1997 à 2001**

| <b>Volets du programme</b>                    | <b>Montant (millions \$)</b> | <b>Pourcentage des aides agroenvironnementales</b> |
|---|------------------------------|--|
| <b>Structures d'entreposage</b>               | 115,6                        | 71 %   |
| <b>Traitement des fumiers</b>                 | 1,0                          | 0,6 %  |
| <b>Équipements d'épandage</b>                 | 1,0                          | 0,6 %  |
| <b>Organismes de gestion des fumiers</b>      | 2,7                          | 1,7 %  |
| <b>Services-conseils en agroenvironnement</b> | 41,8                         | 26 %   |

Source des données : MDDEP, 2003 : 70.

L'autre principale disposition réglementaire du RRPOA est la conception sur chaque ferme d'un plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF). Or, la réalisation d'un PAEF est incluse dans le *membership* des CCAE, qui représentent d'ailleurs le deuxième poste budgétaire des programmes de soutien financier sur la période 1997-2001, à la hauteur de 26 % des aides totales accordées.

Progressivement, au fil de l'évolution des différentes moutures de Prime-Vert (1999-2003; 2004-2008; 2009-2013), de nouveaux volets d'intervention concernant de meilleures pratiques agricoles, c'est-à-dire allant au-delà du réglementaire, ont été insérés. En 2002-2003, le volet « Réduction de la pollution diffuse », qui vise à réduire l'érosion des sols et à protéger les bandes riveraines, y est ajouté (MDDEP, 2003 : 69). Sous l'impulsion du *Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques du Québec* rendu public en 2006, un sous-volet « Technologies de réduction des émissions à gaz à effet de serre liées à la gestion des fumiers » est aussi intégré au programme (Écoressources Consultants, 2010 : 13). Mais à l'exception de ces deux mesures, Prime-Vert est un programme essentiellement articulé autour d'une logique de mise en conformité réglementaire et son principal poste d'attribution des aides financières demeure, encore en 2013, les subventions pour l'acquisition de structures d'entreposage réglementaires<sup>341</sup>.

<sup>341</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.



Les clubs-conseils en agroenvironnement poursuivent également cette logique de soutien à la mise en conformité réglementaire, puisque le *membership* à un CCAE inclut la réalisation du PAEF, puis à partir de 2002 du bilan phosphore qui est dorénavant exigé par le *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA). Comme ces deux documents doivent être produits chaque année, le MAPAQ se retrouve « à financer du réglementaire année après année, de façon récurrente<sup>342</sup> ». En théorie, le cofinancement à parts égales  $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{3}$  apporté par le fédéral, le provincial et l'agriculteur individuel, pour un total de 1 500 dollars, permet aux membres d'avoir accès à 30 heures de services offerts par un conseiller agronome engagé par le CCAE. Généralement, la réalisation du PAEF et du bilan phosphore accapare environ la moitié de cette banque d'heures<sup>343</sup>, « ce qui laisse peu de temps pour marcher et observer ce qui se passe dans les champs, pour voir et mesurer les bandes riveraines et pour être un communicateur assez convaincant pour que le producteur poursuive des travaux environnementaux qu'il doit en partie payer de sa poche<sup>344</sup> ». Les CCAE constituent donc des structures qui peuvent diffuser chez les agriculteurs de meilleures pratiques agricoles, mais cela demeure volontaire et secondaire à la priorité de mise en conformité réglementaire.

La construction de la politique agroenvironnementale québécoise à la fin des années 1990 démontre que la logique managériale de rationalisation étatique peut être alliée à une dynamique de corporatisme agricole, voire même que cette dernière facilite un retrait de l'État de certains services publics. La combinaison de ces deux perspectives de régulation n'est cependant possible que si les instruments adoptés sont conformes au schème cognitif du productivisme agricole. L'écoconditionnalité, le dernier dispositif qui vient compléter tardivement en 2004 la politique agroenvironnementale, montre qu'en cas d'opposition, la logique corporatiste l'emporte sur la logique de rationalisation de l'appareil étatique.

---

<sup>342</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>343</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>344</sup> Turcotte, Claude. « Portrait – Les clubs-conseils en agroenvironnement ont fait leurs preuves. En dix ans seulement, ces regroupements d'agriculteurs ont tracé la voie de l'agriculture verte », *Le Devoir*, 17 janvier 2004 : C1.

#### **4. Les limites de la logique de managérialisation de l'État : l'application restreinte de l'écoconditionnalité**

La logique managériale à l'œuvre dans le déploiement de l'action publique agroenvironnementale ne s'étend pas à la mise en place de l'écoconditionnalité, une mesure qui correspond pourtant à plusieurs préceptes managériaux. Or, comme nous l'avons mentionné au chapitre 3, la version québécoise de l'écoconditionnalité adoptée en 2004 n'exige que le respect de la réglementation et, qui plus est, reporte à plusieurs années plus tard les obligations réelles demandées aux agriculteurs pour recevoir le soutien public auquel ils sont admissibles<sup>345</sup>. Comment expliquer ce paradoxe?

Confirmant l'influence de la pensée managériale au sein de l'administration publique, le ministère de l'Environnement (MDDEP) défend la pertinence de l'écoconditionnalité en la présentant comme une mesure économique à caractère environnemental, mais également comme « un instrument d'administration publique qui consiste à assurer la cohérence et la coordination des actions gouvernementales en matière environnementale, une saine gestion des fonds publics et un suivi du respect de la législation environnementale » (MDDEP, 2005a). À la cohérence accrue de l'action étatique et à la gestion responsable des fonds publics, ce dispositif pourrait aussi autoriser une démarche mesurable des progrès agroenvironnementaux accomplis, en établissant dans le temps « des objectifs environnementaux ciblés, dont les gains sont mesurables et transférables, par des indicateurs de suivi et de contrôle, à l'administration publique » (MDDEP, 2005a). De plus, l'écoconditionnalité procède à une coordination rationalisée de l'appareil étatique en exigeant « le croisement des bases centralisées d'information et le recoupement des informations » entre différents organes de l'administration publique, soit le MDDEP, le MAPAQ et la Financière agricole (MDDEP, 2005a).

---

<sup>345</sup> De 2005 à 2011, seul le dépôt du bilan phosphore était exigible pour répondre au critère d'écoconditionnalité. Ce n'est qu'à partir de 2011 que ce bilan phosphore devait impérativement démontrer être en équilibre pour satisfaire les exigences.

Pour ces différentes raisons, nous aurions pu nous attendre à ce que le gouvernement, fervent partisan de la managérialisation de l'action publique, intègre à sa politique agroenvironnementale une version de l'écoconditionnalité qui rehausse à la fois l'efficience des soutiens agricoles et l'efficacité des interventions agroenvironnementales. Comme nous le savons, la mesure d'écoconditionnalité adoptée en 2004 se limite au respect réglementaire et sa mise en œuvre est étalée sur plusieurs années, ce « afin de ne pas compromettre la viabilité économique et la capacité des entreprises à s'adapter au changement » (MDDEP, 2005a).

Malgré sa version allégée et l'échéancier progressif prévu par le gouvernement, il semble en outre que la mise en œuvre de l'écoconditionnalité se déroule de façon relâchée. Par exemple, le Commissaire au développement durable relève dans son rapport annuel de 2007 l'application laxiste de l'écoconditionnalité par le MAPAQ et la Financière agricole. Cela nous a été confirmé par un ancien haut fonctionnaire du MAPAQ, qui nous confiait qu'« il y a eu pendant de nombreuses années des cas connus de situations qui étaient complètement à l'encontre de l'écoconditionnalité. Mais encore là c'était : allons-y doucement. [...] On était beaucoup plus en mode de donner des avertissements, que de passer aux actes et d'être coercitif<sup>346</sup> ». L'écoconditionnalité, plutôt que d'être un critère impératif pour être admissible à un soutien public, est ainsi davantage utilisée d'une manière analogue à la réglementation agroenvironnementale : lorsqu'un manquement est signalé, l'administration donne un avertissement, sans pour autant couper une partie du financement (écoconditionnalité) ou donner une amende (réglementation).

En regard des résultats de notre chapitre 3, nous pensons que les différentes entraves dans le cheminement de l'écoconditionnalité au Québec s'expliquent par le fait qu'il s'agit du seul outil agroenvironnemental sur lequel la logique de rationalisation étatique entre en confrontation avec celle corporatiste. Dans ses négociations avec le gouvernement, l'UPA a accepté de prendre en charge et de cofinancer certains instruments, mais en l'échange que ceux-ci demeurent dans une approche volontaire et offrent des incitatifs économiques aux

---

<sup>346</sup> Entretien, ancien haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

agriculteurs. Or, l'écoconditionnalité telle que défendue par les acteurs de l'environnement (ministère et groupes d'intérêt) apparaît comme un outil impératif qui soumet les agriculteurs à des critères environnementaux et qui menace de les pénaliser en cas de non-respect, plutôt que d'offrir une bonification à ceux qui choisissent d'adopter de meilleures pratiques agroenvironnementales, ce que devrait être selon l'UPA l'écoconditionnalité<sup>347</sup>. Nous en tirons donc la conclusion que le principe de l'acceptabilité sociale recueillie par les interventions agricoles auprès de la profession continue tout de même de prédominer sur les principes managériaux dans la conduite de l'action publique de ce secteur.

## **5. Le gouvernement et la profession agricole, médiateurs de la politique agroenvironnementale**

À la lumière de cette analyse, il semble que la fondation et la mise en œuvre de l'action publique agroenvironnementale aient davantage été imprégnées par un registre cognitif de rationalisation managériale que par un argumentaire environnementaliste ou de développement durable. En reprenant les trois dimensions politiques à partir desquelles l'influence du management public peut être décelable (les principes qui guident l'action publique agroenvironnementale; les rapports établis entre administration publique, dispensateurs de service et bénéficiaires des soutiens publics; et la conception des instruments agroenvironnementaux et leurs modalités opérationnelles), nous décelons en effet dans le programme Prime-Vert et dans les CCAE certaines idées associées à ce référentiel, qui sont synthétisées dans le tableau 5.2 de la page suivante.

Ce qui ressort de l'étude de la période de création de ces deux instruments est que la réappropriation du management public est fortement portée par les élus politiques et définitivement mise au service d'une variante préconisant la rationalisation de l'État et des dépenses publiques, perceptible par la répartition des rôles entre les acteurs publics (conception et gestion des programmes) et privés (prestation des services), la réduction des effectifs publics, la recherche de cofinancement et l'augmentation de la tarification payée

---

<sup>347</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

par les « clients » qui utilisent les services publics. Si notre hypothèse de l'influence du management public trouve donc écho dans le cas de la fondation de la politique agroenvironnementale, il apparaît clair que ce sont les dirigeants politiques qui s'érigent comme médiateurs de cet ajustement global-sectoriel, et non les administrations publiques.

**Tableau 5.2 – La création de Prime-Vert et des CCAE sous l'égide d'une rationalisation managériale**

| Dimensions   |  | Prime-Vert et CCAE   |
|--|--|--|
| Principes d’action publique  |  |  |
| Stratégie politique globale  | Rationalisation de l’État et externalisation des services publics  |  |
| Vision agriculture et environnement                                | Agriculture comme secteur économique pouvant contribuer à la balance commerciale positive du Québec<br>Problèmes environnementaux prioritaires doivent être pris en charge, mais progressivement et sans nuire à la viabilité économique des entreprises |  |
| Objectifs spécifiques  | Soutenir la mise en conformité des fermes à la réglementation environnementale   |  |
| Rapports entre administration publique/dispensateurs/bénéficiaires |  |  |
| Conception des rôles des intervenants                              | MAPAQ : gestion des programmes (formulaires, versements des aides, etc.)<br>CCAIE : dispensateurs des services nécessaires à la mise en conformité réglementaire<br>Agriculteurs : membres des collectifs des CCAIE et parties prenantes des décisions   |  |
| Organisation des services  | Externalisation de la prestation de services vers les CCAE   |  |
| Culture de gestion promue  | Cogestion UPA-MAPAQ, où ce dernier est au service des intérêts agricoles<br>Retrait de l’État de la prestation des services-conseil en échange du maintien des aides à la mise en conformité réglementaire   |  |
| Conception et modalités pratiques                                  |  |  |
|  | Prime-Vert   | CCAIE  |
| Financement  | Soutien public principalement attribué à la mise en conformité réglementaire<br>Subventions couvrant de 50 % à 90 % des coûts induits par la mise en conformité<br>Paiement ponctuel non récurrent   | Soutien public au <i>membership</i> , qui inclut la réalisation des outils réglementaires (PAEF et bilan phosphore)<br>Cofinancement en part égale par année MAPAQ /membre du club |
| Clientèle ciblée   | Ensemble des agriculteurs non conformes à la réglementation  | Atteindre une masse critique. Objectif pour 2001 : 4 000   |

Au contraire, l'administration agricole subit plutôt qu'elle ne porte les changements managériaux : il est évident que l'externalisation des services-conseils et de la recherche en agroenvironnement résulte en un affaiblissement des capacités administratives du MAPAQ, auquel s'ajoute de plus une réduction des agents qui y travaillent. Du côté de l'administration environnementale, bien qu'elle ait inséré son argumentaire en faveur de l'écoconditionnalité au sein d'un discours d'inspiration managériale, elle n'est pas parvenue à en faire institutionnaliser une version forte, ni d'un point de vue environnemental, ni d'un point de vue managérial.

Évidemment, ce qui ressort également de cette analyse est que le processus de rationalisation de l'État se produit tout en demeurant cohérent avec les caractéristiques historiques de la régulation agricole, c'est-à-dire le corporatisme et l'interventionnisme étatique. Chacun des partenaires corporatistes sort relativement satisfait des négociations : le gouvernement parvient à mettre en œuvre la dynamique d'externalisation souhaitée des services publics, tandis que l'attribution des ressources publiques dans cette nouvelle catégorie d'action publique est conforme aux revendications de l'UPA. La politique agroenvironnementale qui est mise en œuvre ne modifie ainsi ni la substance, ni la régulation des politiques traditionnelles de ce secteur et les mesures sont construites de façon à faciliter la mise aux normes réglementaires plutôt qu'à inciter les agriculteurs à adopter des pratiques agroenvironnementales allant au-delà du seuil réglementaire.

À la suite à cette période fondatrice, la politique agroenvironnementale est demeurée stable jusqu'en 2013, où le programme Prime-Vert et les CCAE ont simultanément fait l'objet d'une importante réforme. Dans la troisième partie de ce chapitre, nous examinons cette réforme afin de déceler pourquoi cette transformation a-t-elle eu lieu à ce moment et quel est le rôle qui y ont joué les administrations publiques.

### **III. La réforme de 2013 : l'administration agricole au service d'une gestion publique responsable et plus efficace de la politique agroenvironnementale**

Tout au long des années 2000, l'action publique agricole a fait l'objet de plusieurs débats publics au Québec, de la commission du BAPE sur le développement durable de la production porcine en 2002-2003 à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) de 2006 à 2008 et des suites qui en ont découlé (rapports Saint-Pierre et Ouimet en 2009, tentative de réforme de l'ASRA en 2009, projet de politique agricole du gouvernement libéral en 2011 et politique de souveraineté alimentaire du gouvernement péquiste en 2013). Nous avons conclu au chapitre 3 que ces différentes arènes politiques ont connu peu de succès à transformer l'action publique agricole et qu'une perte de saillance de l'enjeu public de l'agriculture s'en est suivi.

Toutefois, une réforme substantielle de deux mesures agroenvironnementales a eu lieu en 2013 de façon très discrète, c'est-à-dire sans faire l'objet d'articles dans la presse générale et sans susciter l'activation des groupes environnementalistes. Il n'en demeure pas moins que les changements apportés à Prime-Vert et aux clubs-conseils en agroenvironnement (CCAE) réorientent fondamentalement la stratégie agroenvironnementale québécoise. Nous nous intéressons dans cette partie à cette réforme, en cernant d'abord la nouvelle approche d'action publique qui préside les changements entrepris par l'administration agricole (section 1), pour ensuite détailler les transformations de ces deux instruments (section 2), avant de finalement nous interroger sur la non-extension de cette dynamique réformatrice à l'outil de l'écoconditionnalité (section 3).

#### **1. Une réforme par les instruments qui transforme l'approche publique agroenvironnementale**

À l'automne 2011, le ministère de l'Agriculture entreprend des travaux portant sur le renouvellement des programmes Prime-Vert et des CCAE, qui viennent tous deux à échéance en 2013. Cette démarche comprend une évaluation administrative à l'interne de

ces programmes, la réalisation d'une consultation auprès des directions régionales du MAPAQ et l'envoi d'un questionnaire aux agronomes des CCAE<sup>348</sup>.

Cet exercice mène l'administration agricole à proposer une double réforme substantielle de Prime-Vert et des CCAE pour la période 2013-2018, qui oriente résolument la politique agroenvironnementale au-delà du respect du seuil réglementaire pour l'inscrire dans une approche d'optimisation des gains agroenvironnementaux.

### *1.1 L'agroenvironnement au-delà du réglementaire*

Les travaux sur le renouvellement des deux principaux instruments agroenvironnementaux québécois mènent rapidement à un consensus, partagé par l'ensemble de l'administration, sur la nécessité d'orienter les interventions publiques au-delà du réglementaire :

Surtout après un certain temps où l'on a vécu un programme Prime-Vert sensiblement toujours identique, là il fallait prendre un vrai virage. Le message que l'on avait, et nos conseillers [des bureaux régionaux du MAPAQ] aussi, c'était que l'on se retire définitivement du réglementaire. Il peut en rester, et peut-être qu'il y en a qui va revenir, parce qu'il va toujours y avoir de nouveaux règlements qui apparaissent. Mais de base, on se retire du réglementaire<sup>349</sup>.

L'argument central avancé par l'UPA lors de l'élaboration de la politique agroenvironnementale à la fin des années 1990, soit que les agriculteurs doivent bénéficier de temps et de soutien financier et technique pour se conformer à la réglementation, est donc toujours accepté par l'administration agricole. En effet, cette dernière ne ferme pas l'idée à verser à nouveau une aide financière dans l'éventualité de l'apparition de nouvelles normes réglementaires. Cependant, pour ce qui est des exigences mises en place dans le cadre du RRPOA (1997), puis du REA (2002), les fonctionnaires jugent que la période d'ajustement a suffisamment duré et « que ça fait déjà plusieurs années que les entreprises sont censées s'être déjà mises en conformité avec la réglementation<sup>350</sup> ».

---

<sup>348</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>349</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>350</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.



Le financement lié à la réglementation, que ce soit de façon ponctuelle (par exemple la construction de fosses conformes) ou récurrente (le plan agroenvironnemental de fertilisation, PAEF et le bilan phosphore), est ainsi totalement éliminé des moutures 2013-2018 de Prime-Vert et des CCAE. L'administration agricole établit dorénavant une distinction entre l'action agroenvironnementale et les exigences réglementaires, qui auparavant étaient étroitement liées. Par exemple, un agent explique que même avec le nouveau Prime-Vert, « quand on va commencer, le gros de l'argent de la première année ira encore pour continuer à payer les fosses, ça fait qu'il ne nous en reste pas beaucoup pour faire de l'agroenvironnement<sup>351</sup> ». Questionné à savoir si les agriculteurs devraient toujours déposer un PAEF chaque année, un autre répond que « ça, ça regarde [le ministère de] l'Environnement. Par rapport à la Loi sur l'environnement, c'est ça, ils sont obligés de continuer à avoir leur PAEF chaque année, mais nous, on ne le finance plus<sup>352</sup> ». Cette distinction nouvelle entre soutenir la conformité réglementaire et « faire de l'agroenvironnement » se fonde à la fois sur les limites de la démarche réglementaire et sur la volonté de prendre le budget autrefois dédié à la mise en conformité et l'utiliser pour « financer des améliorations ». Un autre agent prend l'exemple de la fin du soutien public pour la construction de fosses conformes à la réglementation que certains agriculteurs n'ont toujours pas utilisé en 2013 : « si les producteurs n'en veulent pas, ben coudon, ils paieront eux-mêmes leurs fosses. On s'est bien entendus là-dessus avec eux [les représentants de l'UPA], ils étaient d'accord, parce que tu ne peux pas garder une mesure pour des retardataires, ça coûte de l'argent administrer le programme, puis en plus il faut payer sur cinq ans<sup>353</sup> ». Les coûts de gestion induits par un programme de conformité réglementaire mis en place depuis plus d'une décennie sont ici également évoqués pour justifier l'abandon de cet aspect du programme.

La volonté de sortir du réglementaire est également très forte en ce qui concerne les CCAE. Dès l'entrée en vigueur du RRPOA en 1997, la réalisation du PAEF réglementaire

---

<sup>351</sup> Cela est possible puisque le soutien public est étalé sur cinq ans lorsque les montants s'élèvent à des dizaines de milliers de dollars. Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>352</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

<sup>353</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

représente déjà une part importante de la tâche de travail des agronomes des clubs-conseils. L'implantation de l'écoconditionnalité en 2005 et l'obligation afférente de produire un bilan phosphore annuel a d'autant plus entraîné un « virage administratif<sup>354</sup> » dans l'emploi du temps des conseillers agroenvironnementaux, et les a en outre placé dans la délicate situation où les documents qu'ils signent et envoient au ministère de l'Environnement constituent la clé préalable de l'accessibilité aux aides publiques. Or, comme les conseils d'administration des CCAE sont composés de membres agriculteurs, les conseillers se retrouvent dans la situation inconfortable où les exploitants dont ils doivent contrôler la conformité réglementaire sont également leurs employeurs. Cela a soulevé dès 2001 une controverse dans le milieu agricole et la présidente de l'Ordre des agronomes du Québec déplorait que, « dans plusieurs clubs les producteurs, qui sont en fait les patrons de l'agronome embauché par leur club, font des pressions indues pour contourner les normes, aussi bien dans le cas de l'agroenvironnement que dans le cas des plans de fertilisation<sup>355</sup> ».

La réforme proposée en 2013 n'apporte pas de solution à cet épineux problème, mais répond à la préoccupation exprimée par de nombreux conseillers agroenvironnementaux lors de l'évaluation du programme menée par le MAPAQ quant au fait que leur travail est quasi strictement articulé autour de la validation de la conformité réglementaire des exploitations, et très peu sur l'amélioration des pratiques agroenvironnementales :

Tellement qu'à un moment donné, les conseillers dans les clubs s'en plaignaient, ils voulaient faire autre chose. Justement parce que ce n'est pas parce que c'est réglementé qu'il n'y a pas d'autres problèmes environnementaux. La réglementation ne va venir agir que sur des problématiques qui sont déjà bien circonscrites et identifiées et que l'on mesure bien. Mais il y a d'autres choses, notamment toutes les problématiques de conservation des sols, toutes les problématiques d'érosion, etc. Les conseillers de clubs voulaient agir là-dessus, mais c'était plus difficile de pouvoir y consacrer du temps, parce que ce n'était pas obligatoire<sup>356</sup>.

Ce constat ressort très fortement des sondages réalisés en 2011 par la MAPAQ auprès des agronomes des clubs-conseils, qui disent « on veut se sortir de la paperasse, on veut sortir du réglementaire qui est récurrent, on aimerait avoir le temps davantage d'être aux champs

---

<sup>354</sup> Entretien, agent, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Québec, janvier 2013.

<sup>355</sup> Turcotte, Claude. « Agroenvironnement : Les agronomes veulent se protéger des pressions multiples », *Le Devoir*, 17 février 2001 : B3.

<sup>356</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, janvier 2013.

des producteurs. [...] En leur donnant plus de possibilités d'aller aux champs, on a peut-être plus de chance de corriger en amont qu'en aval<sup>357</sup> » les problèmes agroenvironnementaux.

Le premier acte de la réforme est donc d'éliminer la logique de conformité réglementaire de Prime-Vert et des CCAE. La réforme rend par la même occasion ces programmes écoconditionnels, puisque l'agriculteur « ne pourra pas avoir accès à des fonds avec le nouveau programme Prime-Vert, s'il n'a pas déjà fait le réglementaire, que l'on exige<sup>358</sup> ». Le deuxième acte consiste à institutionnaliser dans la mise en œuvre de ces instruments des exigences accrues auxquelles doivent dorénavant se soumettre les différents intervenants.

### *1.2 Vers une reddition de compte accrue et une contractualisation individualisée exigeante*

La réforme de Prime-Vert et des CCAE ne se limite pas à s'extirper du réglementaire, mais représente également un changement de philosophie dans la conception du MAPAQ de l'action publique agroenvironnementale, qui est maintenant beaucoup plus axée sur une volonté d'efficacité et de maximisation des gains environnementaux. La poursuite d'une optimisation des efforts agroenvironnementaux déployés se traduit par un double renforcement des exigences demandées par les pouvoirs publics à la fois aux dispensateurs de services que sont les CCAE et aux bénéficiaires des soutiens publics, les agriculteurs.

L'optimisation passe d'abord par un meilleur suivi des actions qui sont appliquées sur le terrain et, éventuellement, par une mesure de l'effet de ces actions sur le bilan agroenvironnemental des exploitations qui les mettent en œuvre. À cet effet, la réforme entreprise par le MAPAQ exige des CCAE une reddition de comptes accrue et un suivi de l'amélioration de la situation agroenvironnementale à l'aide d'indicateurs. Cela représente un changement considérable, puisqu'avant 2013, les CCAE étaient uniquement tenus de déposer chaque année au MAPAQ un rapport d'activité, une liste de leurs membres et

---

<sup>357</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>358</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

clients, ainsi que leurs états financiers. La réforme de 2013 exige désormais que les CCAE présentent annuellement au MAPAQ les actions précises effectuées, le nombre d'heures qui y ont été consacrées et les superficies en hectares concernées, ce qui « va nous donner un ordre de grandeur, d'importance de ce qui est utilisé et de ce qui a été fait sur le terrain. Donc ça devrait nous donner de bons indices » sur l'évolution des interventions agroenvironnementales<sup>359</sup>.

Il est intéressant de relever que ce suivi plus rapproché des actions des CCAE par l'administration agricole est justifié au nom de l'intérêt public dont le ministère est responsable : « nous, on est redevable par rapport à notre société, et la façon dont on va être redevable par rapport à notre société, c'est qu'on va leur demander comme reddition de compte à la fin de l'année la facturation qu'ils ont faite aux producteurs en détaillant leur nombre d'heures d'accompagnement qu'ils ont fait puis qu'est-ce que le producteur a fait dans ses champs<sup>360</sup> ». La transition de l'utilisation de la reddition de compte comme simple routine procédurale à son usage comme dispositif de comptabilisation des actions effectuées permet un contrôle accru du MAPAQ d'une part sur ce qui est concrètement réalisé sur le terrain à l'échelle de la province, et d'autre part sur la performance respective de chacun des CCAE en regard des cibles prioritaires édictées par le ministère. Si cela n'est pas explicitement avancé par les agents interrogés, l'évaluation comparée de la performance des CCAE ouvre la voie à l'intégration des pratiques de *benchmarking* dans la conduite de la politique agroenvironnementale, une notion qui renvoie à une démarche d'amélioration de la prestation des services par l'évaluation concurrentielle des dispensateurs, de plus en plus mobilisée par les pouvoirs publics (Bruno et Didier, 2013).

Le contrôle accru des dispensateurs de services par l'administration agricole s'accompagne aussi d'exigences renforcées à l'endroit des bénéficiaires des aides agroenvironnementales. Comme cela a été noté dans d'autres secteurs d'action publique, la recherche d'une meilleure efficacité des politiques entraîne généralement un changement dans le traitement réservé par la puissance publique à l'endroit de ses diverses « clientèles ». En effet, la

---

<sup>359</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>360</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

montée en popularité de la pensée managériale et néolibérale va de pair avec une forte croissance des exigences publiques envers la responsabilisation des individus, dans une logique implicite, mais bien présente selon laquelle les usagers doivent démontrer qu'ils « méritent » les services publics auxquels ils sont admissibles (Dubois, 2010). De façon pratique, cette dynamique se traduit par le passage d'allocations publiques universelles et standardisées vers l'usage d'instruments individualisés et contractuels. Cela est très décelable dans le cas de la réforme de 2013 de Prime-Vert et des CCAE, qui étaient jusque-là déterminés selon une logique uniformisée où tous les agriculteurs avaient accès aux mêmes montants pour assurer leur conformité à une même réglementation qui s'applique de la même manière à tout le territoire. Dorénavant, ces programmes promeuvent une approche individualisée, contractuelle et exigeant une progression agroenvironnementale selon un ordre de priorités préétabli pour pouvoir accéder au soutien public.

Ces nouveaux principes d'action publique bouleversent les façons de faire traditionnelles du secteur, les rapports de force établis entre les différents intervenants et les finalités poursuivies par la stratégie agroenvironnementale. Pourtant, cette réorientation est passée relativement inaperçue puisque, de façade, le programme Prime-Vert et les CCAE sont demeurés en place. Comme nous le verrons dans la section suivante, les changements ciblés entrepris par l'administration agricole sur plusieurs aspects opérationnels de ces deux instruments viennent concrétiser la nouvelle approche promue au sein du ministère.

## **2. Un recalibrage des modalités opérationnelles de Prime-Vert et des CCAE qui en modifie la substance**

Après avoir occupé depuis la fin des années 1990 des fonctions essentiellement de gestion de programme (formulaires, décaissement des soutiens financiers, etc.), le MAPAQ se réapproprie la définition des objectifs stratégiques et prioritaires qui doivent guider la stratégie agroenvironnementale, ce qui a pour effet de la renforcer considérablement. Tout en conservant les outils déjà établis que sont Prime-Vert et les CCAE, l'administration agricole procède à la conversion de plusieurs de leurs modalités opérationnelles de façon à

les insérer dans l'approche d'optimisation et de performance qui est désormais privilégiée, comme nous l'explicitons dans les pages qui suivent.

### ***2.1 Rationalisation de Prime-Vert, panier de services individualisés et démarche agroenvironnementale selon une séquence prioritaire***

L'opération de rationalisation des deux programmes passe d'abord par la simplification de la structure de Prime-Vert. La version 2009-2013 atteignait les 40 pages et s'articulait autour de neuf volets comprenant plus d'une trentaine de mesures, tandis que le nouveau compte 15 pages et cinq volets<sup>361</sup>. L'objectif explicite est de passer d'un programme « correct, mais [où] on touchait à tout dans le fond », à un programme « que l'on veut le plus simple possible, et aussi le plus simple à comprendre<sup>362</sup> ».

La rationalisation se traduit ensuite par le caractère prioritaire attribué à des orientations agroenvironnementales ciblées, « soit la diminution des risques liés à l'usage des pesticides, la mise en place de pratiques efficaces de conservation des sols et la conservation de la biodiversité » (MAPAQ, 2014 : 3). Pour l'administration agricole, « le nouveau Prime-Vert, c'est une nouvelle dynamique, où effectivement on veut maximiser nos gains. Pour maximiser nos gains, il faut cibler des interventions, parce que c'est nos grandes priorités<sup>363</sup> ». Cet objectif emprunté à la grammaire du management public se concrétise par l'entremise du plan d'accompagnement agroenvironnemental (PAA), un dispositif qui existe depuis 2004 (financé par le gouvernement fédéral) et qui représente maintenant le mécanisme d'accès aux aides financières de Prime-Vert et des services-conseils. Le MAPAQ souhaite désormais « que le plan d'action du PAA soit le principal outil utilisé pour identifier, planifier et prioriser toutes les actions en agroenvironnement de l'exploitation agricole » (MAPAQ, 2014 : 6). Il s'agit d'un autre aspect du processus de rationalisation de l'action publique agroenvironnementale, qui lie désormais le soutien

---

<sup>361</sup> Les interventions individuelles par ferme (volet 1); les interventions collectives, soit par bassin versant (volet 2), soit sur une base régionale ou interrégionale (volet 3); l'appui au développement et au transfert de connaissances (volet 4) ; et la coordination et le financement des CCAE (volet 5).

<sup>362</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>363</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

financier au respect d'une séquence prioritaire des mesures à mettre en œuvre. Ce changement s'explique par l'observation que, sous l'ancienne version du programme

Les producteurs f[aisaie]nt leurs plans d'action avec l'agronome, puis souvent l'action prioritaire [était] parfois faite en dernier, alors qu'ils préfér[ai]ent aller faire d'autres actions. Il préfér[ait] par exemple aller stabiliser une sortie de drain, alors qu'il aurait dû travailler sur une pratique au champ, ne pas travailler dans le sens de la pente, qui est plus problématique qu'une sortie de drainage. Donc il choisi[sai]t ce qu'il v[oulai]t, alors que [dans le nouveau] plan d'action, on veut qu'il s'engage, et on veut qu'il suive une séquence prioritaire. Mais ça demeure volontaire<sup>364</sup>.

Si la démarche demeure certes toujours volontaire, le MAPAQ exige dorénavant un engagement de trois ans de la part de l'agriculteur, dans l'idée de, « ce n'est peut-être pas le bon terme, mais de garder un peu captifs les producteurs, à poser un geste, puis un second, puis un autre, pour qu'il y ait une progression au niveau de l'entreprise<sup>365</sup> ». Pour la première fois, le programme institue ainsi l'obligation, pour avoir accès au soutien financier, non seulement de suivre un ordre prioritaire d'actions identifiées, mais en plus de les accomplir sur un horizon de trois ans. Le nouveau Prime-Vert constitue donc une démarche contractuelle et individualisée qui offre un panier d'actes agroenvironnementaux parmi lesquels, en vertu du PAA et de l'ordre prioritaire établi, l'agriculteur choisit certaines mesures à mettre en œuvre de façon graduée sur une période de trois ans.

Enfin, l'administration agricole juge que la « maximisation des gains » environnementaux passe par un soutien financier versé à l'accompagnement et au suivi de l'adoption d'une bonne pratique agricole plutôt que par le financement de ladite pratique comme c'était le cas dans l'ancien Prime-Vert (par exemple, pour répondre à un problème d'érosion au champ, proposer de faire du semi-direct en finançant non pas les investissements nécessaires à la nouvelle pratique, mais l'accompagnement agronomique pour s'assurer qu'elle soit correctement implantée). Cette modification dans l'attribution du financement se fonde sur le constat que certains agriculteurs implantaient une nouvelle pratique pendant la période du soutien financier, mais que peu la conservaient durablement sur leurs exploitations une fois les versements terminés : « on s'est aperçu que c'est parce qu'ils

---

<sup>364</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>365</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

n'ont pas d'accompagnement et de suivi. Alors que, au lieu de payer justement pour mettre en place à l'hectare, on aurait dû payer l'accompagnement et le suivi au producteur agricole pour qu'il comprenne comme il faut et fasse tout ce qu'il y a à faire pour la mettre en place et bien comprendre la pratique<sup>366</sup> ». L'objectif poursuivi est d'assurer la pérennité des nouvelles pratiques adoptées dans le cadre de Prime-Vert, c'est-à-dire d'accroître l'efficacité du programme. Comme nous le verrons maintenant, cette poursuite d'efficacité s'opérationnalise par des modifications au mode de financement des CCAE.

## ***2.2 Financement à l'acte, bonus à l'approche collective et prime au développement des affaires***

La nouvelle approche de l'agroenvironnement, conçue non plus en termes de conformité réglementaire, mais à la lumière de préoccupations de performance, a des impacts évidents sur les modalités de financement des CCAE.

Le changement le plus important est celui apporté au financement des CCAE. Bien que le fédéral se soit retiré dès 2004 du financement au *membership* pour plutôt soutenir un « livrable » (la réalisation du plan d'accompagnement agroenvironnemental), le gouvernement provincial a continué quant à lui à favoriser le développement des CCAE en versant son aide financière en vertu du nombre d'agriculteurs membres des clubs. Cette formule de groupe était spécifique à l'agroenvironnement, puisque les services-conseils offerts en gestion ou en encadrement technique étaient eux remboursés à l'acte. Selon un agent du MAPAQ, la réforme de 2013 cherche à réinsérer les CCAE dans cette logique :

Avant, on finançait une structure, maintenant on veut plutôt financer des actions qui sont faites, des livrables. C'est des services-conseils qu'on va financer, pas des structures qui offrent des services-conseils, et la nuance est majeure. [Avec le financement au *membership*, les clubs] recevaient la pleine subvention, même s'ils n'avaient presque rien fait dans l'année en services-conseils. Et là, on ne veut plus financer cela, on veut financer l'acte qui est fait pour le client. Donc ça sera plus rentable pour les producteurs qui vont recevoir des services-conseils, ils vont peut-être même en recevoir plus, la limite sera plus élevée. Par contre, celui que ne s'en sert pas, il ne recevra pas de subvention s'il n'a pas été cherché son service<sup>367</sup>.

---

<sup>366</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>367</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.



Ces propos dégagent plusieurs éléments intéressants. En 1998, lorsque l'entente pour la généralisation des CCAE à l'ensemble de la province a été signée, les objectifs principaux étaient clairs : le soutien public au *membership* visait simultanément à augmenter le nombre de CCAE sur le territoire et à apporter une aide financière aux agriculteurs pour la réalisation des PAEF, qui étaient alors inclus dans l'appartenance à un club. En cessant à la fois le financement au *membership* et le soutien au PAEF et au bilan phosphore, le MAPAQ ébranle le socle de l'existence des CCAE. Il faut mentionner que leur progression, considérable entre 1997 et 2005, a par la suite fortement ralentie, passant de 8 000 membres en 2006<sup>368</sup> à 9 000 membres en 2012<sup>369</sup>.

Le plafonnement quantitatif des CCAE incite le MAPAQ à repenser cette formule, d'autant plus que d'un point de vue qualitatif, les services-conseils qui sont réellement mis en œuvre apparaissent décevants. Sous l'ancien programme, le *membership* à un CCAE offrait 30 heures de services-conseils aux agriculteurs et il est généralement admis que les obligations réglementaires (PAEF et bilan phosphore) accaparaient environ la moitié de ces heures. Si cela apparaît déjà comme une limite de ce mode de financement, il semble en outre que de nombreux agriculteurs membres ne se prévalent pas du tout de la banque d'heures restantes pour obtenir des conseils sur de meilleures pratiques agroenvironnementales, tandis que leurs clubs « recevaient la pleine subvention, même s'ils n'avaient presque rien fait dans l'année en services-conseils<sup>370</sup> ». Le financement à l'acte introduit en 2013 institue ainsi le principe d'utilisateur-payeur dans les services-conseils en agroenvironnement, au nom d'une part de la portée environnementale accrue des services qui seront consommés, et d'autre part de l'utilisation diligente des deniers publics, qui doivent être employés de manière efficiente. Comme l'affirme sans ambages l'agent du MAPAQ, l'agriculteur est maintenant considéré comme un « client » qui consomme des services environnementaux à sa guise parmi le panier offert par les « dispensateurs » de services<sup>371</sup>.

---

<sup>368</sup> Deglise, Fabien. « L'agro-environnement s'implante avec difficulté », *Le Devoir*, 2 septembre 2006 : A4.

<sup>369</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>370</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

<sup>371</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

Les heures d'accompagnement effectuées par les dispensateurs sont remboursées à la hauteur de 70 %, pourvu qu'il s'agisse d'actions prioritaires ciblées par le programme Prime-Vert. De plus, la nouvelle mouture offre un bonus à l'approche collective, qui consiste en une bonification de 20 % du remboursement des services-conseils (donc une subvention totale de 90 %) lorsque les agriculteurs consommateurs font partie d'un « collectif, d'un groupe de producteurs [qui travaillent] ensemble, dans un lieu physique contigu, par rapport à une problématique qui soit bien circonscrite, qui soit reconnue par le ministère<sup>372</sup> ». Ce signal fort envoyé par l'administration agricole s'inscrit dans la logique de maximisation des gains environnementaux, « parce que l'on veut éviter de saupoudrer ici et là nos interventions et [n'avoir qu'] un effet gruyère » et parce « que avec du collectif, il y a une mobilisation, les producteurs s'auto-influencent aussi. Si tous les voisins travaillent et qu'il y en a un qui ne veut rien faire, il va finir par embarquer dans l'effet d'entraînement pour mettre en place quelque chose, parce qu'il y a un objectif commun<sup>373</sup> ». Le MAPAQ privilégie donc l'approche collective en agroenvironnement, mais en ciblant directement les agriculteurs par un incitatif économique plutôt qu'en finançant la structure des CCAE.

Le tournant managérial proposé par l'administration agricole à l'organisation des services-conseils en agroenvironnement a toutefois été tempéré par les négociations menées avec l'UPA au cours de 2012-2013. Si la profession agricole accepte que le réglementaire ne soit plus financé et que le soutien de Prime-Vert soit principalement orienté vers l'accompagnement et le suivi plutôt que le remboursement des coûts des actions agroenvironnementales, le bouleversement appliqué aux CCAE crée une « certaine angoisse », puisque d'abord, « on ne paiera plus le producteur agricole parce qu'il est membre d'un club-conseil, on va payer seulement quand il va consommer un service. Et c'est là tout le changement<sup>374</sup> ». De plus, avec le passage du financement au *membership* au financement à l'acte, cela fait en sorte que « les clubs pourraient ne plus exister, puis seulement avoir un conseiller agricole, sans l'organisation avec les producteurs, qui dispenserait les services-conseils. Avec ce que le MAPAQ a proposé, ça veut dire que [les

---

<sup>372</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>373</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

<sup>374</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

CCAE peuvent] disparaître et qu'il y a plein d'acteurs qui vont se retrouver sans porteur de dossier, ou sans intervenant capable de mobiliser le secteur agricole<sup>375</sup> ». L'approche collective soutenue par un club qui coordonne les actions, convainc les gens, travaille en amont et anticipe les enjeux agroenvironnementaux sur lesquels intervenir risque probablement d'être fortement amoindrie avec le nouveau financement proposé, ce qui préoccupe l'UPA :

Il y a un problème de délaisser l'approche de groupe : l'eau, on va avoir un problème à couvrir ça. Il n'y en a pas un agriculteur qui va aller chercher un service à l'acte pour aller se faire dire qu'il y a un problème de perchaude dans le lac Saint-Pierre qui remonte dans la Yamaska. Il n'y en a pas un qui va payer pour ça. Comment tu fais ça? Le club le faisait. Mais nous on est obligé d'avoir cette préoccupation-là, parce que quand ça n'ira pas bien sur la perchaude, qui est-ce qu'on va accuser? Les agriculteurs. Qui est-ce qui va les défendre les agriculteurs? C'est nous autres, puis on va se faire ramasser comme représentant. On a l'obligation ou la responsabilité de dire au ministère : ça ne marche pas<sup>376</sup>.

Les pourparlers entre l'UPA et le MAPAQ ont visé à cet effet à assurer « la continuité des budgets consacrés aux services-conseils [en agroenvironnement] pour les cinq prochaines années » et à maintenir la « formule de livraison de services qui a fait ses preuves ces 25 dernières années », c'est-à-dire les CCAE (UPA, 2013a). Sans s'opposer totalement à l'approche du livrable, l'UPA négocie une période d'ajustement sur cinq ans selon un financement mixte divisé entre des paiements à l'acte, une aide à la transition accordée aux CCAE et une prime au développement des affaires.

Le soutien à la transition consiste en une aide financière dégressive accordée aux clubs-conseils sur la base d'un historique de la subvention moyenne obtenue au cours des trois dernières années financières de la précédente entente (2009-2013). Le taux d'aide financière de transition s'élèvera à 90 % de la moyenne calculée lors de la première année du nouveau programme (2013-2014), puis diminuera progressivement jusqu'à atteindre 40 % lors de la cinquième année (2017-2018) (MAPAQ, 2013 : 10). Sur le budget 2013-2018 qui s'élève à 55 millions de dollars, 25 seront ainsi dédiés à l'aide à la transition<sup>377</sup>. Ces versements doivent leur permettre, en théorie du moins, de s'ajuster au nouveau mode de financement à l'acte et de devenir des « entrepreneurs » de l'agroenvironnement.

---

<sup>375</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

<sup>376</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Longueuil, avril 2013.

<sup>377</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

En effet, avec la réforme de 2013, les conseillers des clubs doivent passer d'une fonction principalement consacrée à la conformité réglementaire à un statut d'entrepreneur capable de vendre des services agroenvironnementaux qui sont certes recommandés, mais pas requis obligatoirement par l'État. Cela a d'ailleurs généré beaucoup de mécontentement au sein des CCAE. S'il est vrai que les sondages menés par le MAPAQ auprès d'eux avaient permis d'identifier une volonté forte de ne plus être contraint aux tâches réglementaires, « ils auraient voulu qu'on les finance de la même façon, mais qu'ils soient délestés de faire les PAEF, mais ça ne peut pas marcher comme ça<sup>378</sup> ». Leur budget de fonctionnement n'étant plus assuré selon le *membership*, les conseillers doivent dorénavant aller chercher et convaincre des agriculteurs d'adopter de meilleures pratiques agroenvironnementales qui, du reste, ne sont pas entièrement financées par le ministère. Pour un agent du MAPAQ, cette nouvelle attribution de travail va de soi et revient entièrement aux CCAE :

Moi je pense que ça va être assez facile d'en convaincre des producteurs de faire des actions. [Par exemple], ceux qui ont vraiment des problèmes d'érosion aux champs, bien appâte-les, dis-leur qu'ils vont sauver de l'argent en gardant leur sol dans leur champ. Ils ont un intérêt à le faire. Mais ça, c'est le rôle du conseiller à trouver ses arguments, puis à aller chercher son producteur, puis à l'amener à faire ces réalisations-là. On ne peut pas faire cette job-là à leur place, ça leur revient. Mais on leur donne des montants de transition pour les aider à passer du temps avec leurs producteurs pour le faire.

Un incitatif à la performance est également prévu afin d'activer la fibre entrepreneuriale des CCAE. Appelée « prime au développement des affaires », cette mesure permet aux CCAE d'aller chercher un soutien public équivalent à un pourcentage du montant des services qu'ils auront réussi à « vendre » aux agriculteurs. Pour la première année du programme (2013-2014), le MAPAQ donnera une prime de 100 % du montant de la facturation chargée aux agriculteurs, la deuxième année, 75 %, et ainsi de suite, jusqu'à un seuil de 40 % lors de la dernière année (MAPAQ, 2013 : 11). Un plafond est toutefois prévu relativement à la moyenne des subventions obtenues au cours des trois dernières années financières de la précédente entente (2009-2013). Cette prime au développement des affaires était une demande de l'UPA, qui y voyait un bon moyen de stimuler les clubs à aller recruter, ou du moins à tenter de maintenir, le plus grand nombre de membres

---

<sup>378</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

possibles<sup>379</sup>. Car ces changements affecteront évidemment l'organisation des services-conseils et le nombre d'agriculteurs les utilisant, ce que nous abordons maintenant.

### ***2.3 Optimisation des interventions agroenvironnementales et rationalisation probable de l'organisation des services-conseils***

Avec la réforme 2013 de Prime-Vert et des CCAE, la clientèle ciblée par ces deux programmes change drastiquement. Lors de leur entrée en vigueur (ou de leur élargissement dans le cas des clubs) à la fin des années 1990, ces instruments visaient le soutien à la conformité réglementaire et cherchaient donc à rejoindre le plus grand nombre d'agriculteurs possibles. L'objectif initialement ciblé en 1997 que les CCAE atteignent 4 000 membres en 2001 est dépassé dès 2000<sup>380</sup>. Pour l'UPA, ces agriculteurs représentent « le noyau dur qui continuera de prendre de l'ampleur et qui fera évoluer par son exemple tous les producteurs agricoles vers le développement durable. Telle est la stratégie de l'UPA<sup>381</sup> ». Ce mouvement d'ampleur s'est poursuivi jusqu'en 2005, où 8 000 agriculteurs représentant environ 40 % du cheptel animal et des superficies cultivées étaient membres de l'un des 84 clubs-conseils qui employaient quelques 300 conseillers-agronomes (UPA, 2005 : 9). À partir de 2006, la croissance des membres n'atteint plus la moyenne des années précédentes de 1 000 nouveaux adhérents par année<sup>382</sup> et en 2013 le *membership* des CCAE s'est stabilisé à environ 9 000 membres<sup>383</sup>.

En visant des objectifs de performance agroenvironnementale et non plus de seule conformité réglementaire, la réforme de 2013 affiche en ce sens des objectifs plus qualitatifs que quantitatifs :

On veut vraiment qu'il se passe de quoi dans le champ. On ne pense plus qu'en finançant 9 000 PAEF par année il se passe des choses dans le champ. Il s'en passe des choses, mais pas au

---

<sup>379</sup> Entretien, agent, Union des producteurs agricoles, Québec, avril 2013.

<sup>380</sup> Turcotte, Claude. « Portrait – Les clubs-conseils en agroenvironnement ont fait leurs preuves. En dix ans seulement, ces regroupements d'agriculteurs ont tracé la voie de l'agriculture verte », *Le Devoir*, 17 janvier 2004 : C1.

<sup>381</sup> Turcotte, Claude. « La pollution poursuit l'UPA », *Le Devoir*, 6 décembre 2000 : A1.

<sup>382</sup> Deglise, Fabien. « L'agro-environnement s'implante avec difficulté », *Le Devoir*, 2 septembre 2006 : A4.

<sup>383</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

rythme qu'on voudrait que ça se fasse. On sait qu'on ne fera plus avec 9 000 producteurs dans les cinq prochaines années : ça va être peut-être 2 000, 3 000, 4 000 producteurs, mais ce que l'on va faire avec ces producteurs-là va aller beaucoup plus loin que ce que l'on fait avec les 9 000 maintenant. Ce n'est pas ce que les conseillers vont dire : ils vont dire en travaillant avec 9 000 producteurs, on va aller plus loin. Mais faire juste de la sensibilisation sur le terrain, il ne se passe pas nécessairement grand-chose, alors que travailler avec 2 000 ou 3 000 producteurs qui eux, font vraiment quelque chose dans le champ [ça, ce sont des résultats]. L'objectif c'est qu'en 2018, on voudrait qu'il y ait entre 3 000 et 4 000 producteurs qui fassent de l'action sur le terrain<sup>384</sup>.

Pour l'administration agricole, l'optimisation de l'action agroenvironnementale ne passe plus dorénavant par le plus grand nombre, mais à l'opposé par la mobilisation d'un nombre restreint d'agriculteurs, mais dont l'engagement sera beaucoup plus approfondi. Le fait que les obligations réglementaires ne soient plus du tout financées par le MAPAQ permet de dégager des sommes à cet effet et la contribution désormais exigée des agriculteurs au financement des services qu'ils reçoivent (à hauteur de 30 % dans le cas d'un projet individuel, 10 % pour un projet collectif), assure en outre du sérieux de leur démarche. La réduction probable des membres des CCAE (9 000 en 2012) que cela entraînera est donc tout à fait admise par le MAPAQ : « avec les PAEF et les bilans phosphore qui étaient financés, c'est sûr qu'il y avait des producteurs qui étaient là juste pour ça. On s'attend donc à une diminution, mais ceux qui restent vont s'engager à aller plus loin<sup>385</sup> ».

Dans un tel contexte de transition vers le financement à l'acte et de nombre restreint d'agriculteurs intéressés à s'engager dans une démarche agroenvironnementale, la réforme de 2013 insère de toute évidence un principe de mise en concurrence dans l'offre des services-conseils en agroenvironnement. Les dispensateurs de services que sont les CCAE seront en concurrence pour offrir un « produit compétitif » à moindre coût afin de retenir l'attention d'une clientèle estimée à seulement quelques milliers d'entreprises. Cela entraînera probablement une réorganisation importante des CCAE à court terme, sur laquelle travaillait déjà l'UPA en 2013 :

À l'heure actuelle, il y a un défi pour les clubs et ils sont au courant. Il y en a 75 aujourd'hui à peu près des clubs, il y en a partout sur le territoire, puis il y en a qui se chevauchent. Il y a des clubs spécialisés, en pommes de terre, en bleuets, etc., et il y en a qui sont beaucoup plus territoriaux. [...] On pense que les clubs auraient avantage à se regrouper, quitte à conserver des bureaux locaux, mais à optimiser leur travail, à dégager des ressources pour faire une deuxième

---

<sup>384</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, février 2013.

<sup>385</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

ligne, parce que la deuxième ligne au ministère de l'Agriculture, elle n'existe pratiquement plus<sup>386</sup>. Il faut développer l'expertise. Les clubs devraient avoir cette préoccupation-là. C'est un des enjeux qu'on leur adresse à l'heure actuelle : êtes-vous prêts à vous regrouper? Par exemple, pourquoi il ne resterait pas dans cinq ans que 30 clubs? L'idée commence à germer. [...] La moyenne est à 100-115 producteurs par club. Ils sont tout juste pour s'offrir un secrétariat. Mais si tu en regroupes 500, bien là ils sont capables de s'offrir une ressource.

Si la question de la rationalisation de l'État n'a pas été au cœur de la réforme de 2013, comme ce fût le cas lors de l'élargissement des CCAE en 1998, elle n'en demeure pas moins une dimension structurante du plan de réorganisation de l'offre de services-conseils. Certes, les CCAE ne semblent guère avoir le choix de procéder à des fusions afin de pouvoir répondre aux défis du financement à l'acte, mais une telle centralisation leur permettrait aussi de pallier au retrait du MAPAQ dans les services de deuxième ligne, particulièrement avérée dans les bureaux régionaux du ministère. D'ailleurs, si les agents du MAPAQ se positionnaient initialement dans la préparation de la réforme de 2013 pour un financement totalement à l'acte dès les premières années, ils ont reconnu par la suite l'importance, pour le ministère lui-même, d'assurer une certaine pérennité des CCAE :

Il faut garder une image du terrain, puis nos directions régionales sont là pour ça, on ne les a pas abolies, on perd du monde oui [en raison des] compressions budgétaires, mais ça, c'est tous les ministères. Mais il reste qu'il faut vivre avec cette réalité-là aussi, parce que nos effectifs ont quand même diminué et qu'il y a toujours un risque que ça diminue encore parce qu'il y a des départs à la retraite et qu'on ne les remplace pas. Donc il faut pouvoir se rattacher à des structures comme on a parlé tout à l'heure [les CCAE]<sup>387</sup>.

L'externalisation des services-conseils en agroenvironnement à la fin des années 1990 et la poursuite de la réduction des effectifs publics pendant les années 2000 ont créé en quelque sorte un lien de dépendance du MAPAQ à l'endroit des CCAE en agroenvironnement. À cet effet, les transformer en entrepreneurs de l'agroenvironnement apparaît pour le MAPAQ une bonne idée, mais la promptitude des agriculteurs à s'engager à leur frais (partiellement) dans une démarche agroenvironnementale s'inscrivant au-delà du réglementaire n'est pas assurée, ce qui menace l'existence des CCAE. L'administration agricole adhère donc au final à la suggestion de l'UPA quant à la mise en place d'une aide transitoire afin de favoriser le maintien des CCAE malgré les changements adoptés.

---

<sup>386</sup> La deuxième ligne renvoie au soutien apporté en termes d'expertise aux conseillers terrain.

<sup>387</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

## ***2.4 Une réforme managériale initiée et formulée par l'administration agricole***

La réforme de Prime-Vert et des CCAE en 2013 atteste la reprise en main de l'initiative des changements politiques en agroenvironnement par l'administration agricole, qui se positionne définitivement en médiateur des ajustements observés. Les transformations qu'elle impulse dans la stratégie agroenvironnementale par le biais de modifications aux instruments déjà en place se révèlent substantielles et orientent définitivement l'action publique vers la recherche d'une certaine « performance » des interventions sur le bilan agroenvironnemental. Sous les trois dimensions politiques que nous avons identifiées (les principes qui guident l'action publique agroenvironnementale; les rapports établis entre administration publique, dispensateurs de service et bénéficiaires des soutiens publics; et la conception des instruments agroenvironnementaux et leurs modalités opérationnelles), la réforme de 2013 constitue sans conteste un tournant managérial pour la stratégie agroenvironnementale québécoise. En comparant cette réforme à la mouture initiale du programme Prime-Vert et des CCAE de la fin des années 1990, comme l'effectue le tableau 5.3 de la page suivante, il apparaît clair que ces deux moments politiques se déroulent à l'aune du référentiel managérial, mais en y puisant à deux variantes différentes, l'une de rationalisation de l'État en 1998 et l'autre de bonne gestion publique en 2013.



**Tableau 5.3 – Synthèse de l'évolution de deux instruments agroenvironnementaux au Québec : d'une logique de rationalisation à une logique de bonne gestion publique**

| Dimensions des instruments   | Prime-Vert et CCAE initiaux  | Prime-Vert et CCAE – Réforme 2013  |   |   |
|--|--|--|---|---|
| Contexte politique et principes d’action publique                  |  |  |   |   |
| Stratégie politique globale  | Rationalisation de l’État et externalisation des services publics  | La saine gestion des fonds publics en contexte de déficit exige des programmes plus optimaux ( <i>Value for money</i> )  |   |   |
| Vision agriculture et environnement                                | Agriculture comme secteur économique pouvant contribuer à la balance commerciale positive du Québec<br>Problèmes environnementaux prioritaires doivent être pris en charge, mais progressivement et sans nuire à la viabilité économique des entreprises | Agriculture comme secteur économique recevant un soutien public élevé et récurrent<br><br>Période de mise en conformité réglementaire suffisamment longue; le soutien public doit être dirigé vers une amélioration tangible du bilan environnemental de l’agriculture |   |   |
| Objectifs spécifiques  | Soutenir la mise en conformité des fermes à la réglementation environnementale   | Soutenir la démarche des agriculteurs vers de meilleures pratiques agroenvironnementales (au-delà du réglementaire)  |   |   |
| Rapports entre administration publique/dispensateurs/bénéficiaires |  |  |   |   |
| Conception des rôles des intervenants                              | MAPAQ : gestion des programmes (formulaire, versements des aides, etc.)<br>CCAÉ : dispensateurs des services nécessaires à la mise en conformité réglementaire<br>Agriculteurs : membres des collectifs des CCAE et parties prenantes des décisions      | MAPAQ : définition d’objectifs stratégiques et prioritaires au-delà du réglementaire<br>CCAÉ : entrepreneurs de l’agroenvironnement<br><br>Agriculteurs : clients qui consomment parmi un panier de services agroenvironnementaux                                      |   |   |
| Organisation des services  | Externalisation de la prestation de services vers les CCAE   | Mise en concurrence des dispensateurs de services  |   |   |
| Culture de gestion promue  | Cogestion UPA-MAPAQ, où ce dernier est au service des intérêts agricoles<br><br>Retrait de l’État de la prestation des services-conseil en échange du maintien des aides à la mise en conformité réglementaire   | Cogestion UPA-MAPAQ, où ce dernier est certes au service des intérêts agricoles, mais aussi de l’intérêt public plus général<br>Le MAPAQ est redevable envers la société et à ce titre doit exiger une reddition de compte de la part des dispensateurs de service     |   |   |
| Conception et modalités pratiques                                  |  |  |   |   |
|  | Prime-Vert<br>Formule initiale   | CCAÉ<br>Formule initiale   | Prime-Vert<br>Réforme 2013-18   | CCAÉ<br>Réforme 2013-18   |
| Financement  | Soutien public principalement attribué à la mise en conformité réglementaire<br>Subventions couvrant de 50 % à 90 % des coûts induits par la mise en conformité<br>Paiement ponctuel non récurrent   | Soutien public au <i>membership</i> , qui inclut la réalisation des outils réglementaires (PAEF et bilan phosphore)<br><br>Cofinancement en part égale par année MAPAQ /membre du club   | Aucun financement du réglementaire<br>Subventions couvrant 70 % des dépenses des projets agro-environnementaux<br>Bonification de 20 % aux entreprises engagées dans un projet collectif<br>Engagement de 3 ans suivant un ordre prioritaire des actions à réaliser | Remboursement de 70 % du coût des services exécutés<br>Paiement à l’acte parmi un panier de services identifiés comme prioritaires par le MAPAQ<br>Paiement de transition sur 5 ans selon un historique des versements (dégressif de 90 % jusqu’à 40 %) |
| Clientèle ciblée   | Ensemble des agriculteurs non conformes à la réglementation  | Atteindre une masse critique. Objectif pour 2001 : 4 000 (N en 2012 : 9 000)   | Nombre moindre d’agriculteurs, mais qui s’engage à aller plus loin  | Objectif 2018 : entre 3 000 et 4 000 agriculteurs actifs sur le terrain   |
| Incitatif à la performance   | –  | Indirect : hausse des membres = hausse du budget du CCAE   | –   | Direct : prime au développement des affaires  |

Tandis que les préceptes managériaux ont essentiellement été utilisés à la fin des années 1990 de façon à externaliser certaines étapes de la conduite d'une politique agroenvironnementale de nature somme toute basique, ils sont mobilisés en 2013 pour en renforcer significativement les exigences et les cibles environnementales. Nous terminons l'analyse du cas québécois en examinant si cette logique de renforcement s'est également étendue à l'instrument de l'écoconditionnalité.

### **3. Un affermissement des interventions agroenvironnementales qui ne se traduit pas par un renforcement de l'écoconditionnalité**

La réforme de 2013 apportée à Prime-Vert et aux CCAE ne s'est pas propagée jusqu'à l'écoconditionnalité, malgré les revendications en ce sens formulées par de nombreux groupes environnementalistes (par exemple, Nature Québec, 2011c; Nature Québec et Équiterre, 2012a) et les recommandations à cet effet émises par plusieurs commissions gouvernementales et organismes publics (Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 2008; Saint-Pierre, 2009; Vérificateur général du Québec, 2007 et 2012). Pourtant, les discours favorables à un renforcement de l'écoconditionnalité s'inscrivent tout à fait dans la logique d'optimisation des actions agroenvironnementales et d'efficacité des interventions publiques qui sous-tend la réforme de 2013. L'usage d'un registre argumentatif puisant dans la grammaire managériale est d'ailleurs manifeste dans cet extrait d'un rapport publié par Nature Québec et Équiterre :

Élargir les mesures d'écoconditionnalité a le potentiel d'améliorer de manière substantielle la performance environnementale de l'agriculture. L'un des avantages de l'écoconditionnalité est d'être efficace dans la situation où le soutien à la production est important, ce qui est le cas au Québec (Nolet, 2004). De plus, aucune injection de fonds supplémentaire ne devrait être nécessaire à l'amélioration de l'application de l'écoconditionnalité. Il ne s'agit en effet pas de rétributions aux producteurs, ni de programmes d'aide. La mise en place peut nécessiter un ajustement de l'allocation de fonds et l'intégration dans les pratiques de contrôle déjà existantes (Nature Québec et Équiterre, 2012a : 24).

En dépit des arguments semblables livrés par les autres acteurs précédemment nommés quant au rehaussement de la cohérence des politiques agricoles et de la performance agroenvironnementale des fermes à moindre coût, ni leurs pressions en ce sens, ni la perspective de maximisation des gains agroenvironnementaux n'ont persuadé le ministère

de l'Agriculture à utiliser cet instrument au-delà du seuil réglementaire, ce qu'il a pourtant fait avec Prime-Vert et les CCAE.

D'un point de vue strictement organisationnel, l'écoconditionnalité ne se trouve pas sous la responsabilité de la Direction de l'agroenvironnement et du développement durable (DAEDD) du MAPAQ, comme le sont Prime-Vert et les CCAE dans une moindre mesure<sup>388</sup>. L'écoconditionnalité a déjà été sous l'égide de la DAEDD lors de son entrée en vigueur, mais dès que la question de l'enregistrement des bilans phosphore (sa principale disposition réglementaire) a été réglée, sa gestion a été transférée à la Direction du soutien à l'enregistrement et du remboursement des taxes, puisque le programme relevant du MAPAQ auquel s'applique l'écoconditionnalité est celui de remboursement des taxes foncières. De plus, au point de vue de l'analyse stratégique, l'écoconditionnalité est sous la charge de la Direction de la planification et des priorités stratégiques, qui est responsable du développement des grandes orientations du ministère<sup>389</sup>. Autrement dit, au sein de l'organigramme du ministère, l'écoconditionnalité échappe en quelque sorte à la direction responsable des autres mesures agroenvironnementales, sans compter que le principal programme auquel elle s'applique, l'Assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), relève de la Financière agricole du Québec (FADQ) et non du MAPAQ. Le fait de renforcer ou pas l'écoconditionnalité constitue un choix hautement politique, qui n'appartient pas à l'administration agricole.

Les documents officiels du MAPAQ et de la FADQ montrent en outre que l'écoconditionnalité est encore considérée, par ces organisations, comme un mécanisme dont l'application doit être progressive plutôt que comme un seuil minimal qui doit impérativement respecter à défaut de quoi des pénalités sont encourues. Par exemple, dans le *Plan d'action de développement durable du MAPAQ 2009-2013* (MAPAQ, 2009 : 14), l'action 14 édicte qu'il s'agit d'« appliquer progressivement l'écoconditionnalité des aides

---

<sup>388</sup> La gestion des CCAE revient à la Direction de l'appui au développement des entreprises et de l'aménagement du territoire (DADEAT), qui a la responsabilité de l'ensemble des services-conseils (agroenvironnementaux, gestion, technique), ainsi que de plusieurs nouvelles orientations, telles que la multifonctionnalité, l'agrotourisme, la diversification et commercialisation en circuit court, etc. Toutefois, comme le budget des CCAE transite par l'entremise de Prime-Vert, ces deux programmes sont très liés.

<sup>389</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, mars 2013.

agricoles », avec pour cible le respect de la norme phosphore « par 20 685 exploitations agricoles d'ici 2013 ». Non seulement l'objectif n'est pas que l'ensemble des exploitations respecte l'écoconditionnalité, mais en plus lors de son adoption en 2004 le respect de la norme phosphore avait été négocié pour janvier 2011, ce qui a été depuis repoussé. Du côté de la FADQ, un document produit en 2014 fait part de certaines modifications apportées « aux conséquences associées à un bilan de phosphore non conforme », soit que « la perte du droit à toute compensation, indemnité ou participation est remplacée par une réduction de compensation, indemnité ou participation de 25 % pour la première année, sans toutefois dépasser 50 000 \$ par programme » et que ce n'est qu'en « cas de récidive pour une deuxième année consécutive » que l'agriculteur perd son admissibilité à l'ensemble des programmes (FADQ, 2014 : 1). Les changements apportés minimisent donc la portée de l'écoconditionnalité et vont même à l'encontre de la réglementation, qui exige un bilan phosphore à l'équilibre. La logique de renforcement à l'œuvre dans la réforme de Prime-Vert et des CCAE ne se reflète donc aucunement dans l'évolution de l'écoconditionnalité.

En conclusion, l'évolution de la politique agroenvironnementale québécoise se caractérise par un renforcement en 2013 de deux de ses instruments, Prime-Vert et les CCAE, et un statu quo quant à l'outil de l'écoconditionnalité. Contrairement à la période de leur création, les dirigeants politiques ne jouent pas un rôle majeur dans leur réforme. C'est plutôt l'administration agricole qui prend les rênes de ce changement politique et qui, sous le couvert de l'échéance des deux ententes de financement de ces instruments, procède à un réalignement de la stratégie agroenvironnementale vers des exigences accrues à l'endroit des agriculteurs destinataires de ces deux programmes. Cet ajustement se produit sous une logique d'efficacité accrue des interventions et d'optimisation des dépenses publiques afin d'en « maximiser les gains environnementaux », en introduisant dans l'action publique agroenvironnementale de nouveaux principes et mécanismes tels qu'un panier de services individualisé disponible selon une séquence prioritaire et préétablie, un engagement de trois ans des agriculteurs consommateurs de ces services, une prime au développement des affaires à l'endroit des dispensateurs de services afin de favoriser leur esprit d'entrepreneur de l'agroenvironnement et finalement un contrôle et une reddition de comptes accrus afin de suivre les actions qui sont mises en œuvre et la performance rencontrée par les mesures.

Sous l'ensemble de ces aspects, la réforme de 2013 correspond à un ajustement de la politique agroenvironnementale au référentiel global managérial.

#### **IV. Conclusion**

Nous avons proposé dans ce chapitre une analyse de la formulation et de la réforme de deux instruments agroenvironnementaux québécois, Prime-Vert et les clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ), selon une lecture centrée sur l'appropriation des préceptes du management public par des acteurs médiateurs qui en assurent la traduction et l'application au sein du secteur agricole. L'étude de l'élaboration initiale de ces deux mesures à la fin des années 1990, puis de leur transformation en 2013, met en relief un processus d'ajustement de la politique agroenvironnementale puisant au même référentiel global du management public, mais qui se produit en deux temps, selon deux logiques distinctes et où les médiateurs en présence ne sont pas les mêmes.

Le premier réajustement a lieu lors de la période de la création des deux instruments agroenvironnementaux en 1998-1999, où le gouvernement s'érige comme le principal médiateur de l'introduction de principes managériaux en agroenvironnement. En établissant la rationalisation de l'État, le redressement des finances publiques et la relance de l'économie québécoise comme leurs priorités politiques, le premier ministre et le ministre de l'Agriculture de l'époque profitent de la fondation de la politique agroenvironnementale pour externaliser les services de première ligne et la recherche en dehors du ministère et pour exiger une plus grande participation financière des producteurs agricoles à certains programmes. Toutefois, et conformément à la tradition de gouvernance corporatiste du secteur agricole, le gouvernement procède à ces changements après avoir négocié avec la profession agricole, ce qui conduit à la mise en place d'une politique agroenvironnementale principalement basique et volontaire, assortie d'un programme de soutien financier à la mise en conformité des exploitations aux nouvelles exigences réglementaires. La profession agricole constitue ainsi un intermédiaire qui filtre les pressions réformatrices : confrontée à la volonté gouvernementale de rationaliser l'appareil public, l'UPA négocie les

changements mis en œuvre de façon à ce que la politique positionne avantageusement son organisation et ses membres et surtout qu'elle ne remette pas en question le référentiel productiviste agricole.

La réforme de Prime-Vert et des CCAE en 2013 ramène à l'avant l'administration agricole, qui joue à ce moment un rôle fondamental de médiation, en apportant à ces instruments des modifications considérables qui ont pour effet de renforcer substantiellement la stratégie agroenvironnementale. Ce renforcement ne se produit pas sous l'effet d'un ajustement au référentiel du développement durable ou en réaction à une crise écologique; plutôt, il s'agit pour le MAPAQ d'améliorer l'efficacité de ses interventions en agroenvironnement et d'exiger un suivi et une reddition de compte aux acteurs du terrain, tout cela au nom d'une optimisation des ressources publiques et d'une maximisation des gains environnementaux. Si l'administration agricole a eu un rôle effacé, voire amoindri à la fin des années 1990, c'est elle qui porte la réforme de 2013 en l'insérant dans une logique managériale de bonne gestion publique. Une fois de plus, la profession agricole effectue un travail de contre-médiation, en assouplissant les velléités de changement du MAPAQ de façon à institutionnaliser une période de transition qui contribuera à assurer la pérennité des CCAE.

À la lumière de ces résultats, nous percevons encore une fois le renouvellement de la régulation corporatiste. Les principaux partenaires décisionnels demeurent en effet les mêmes, c'est-à-dire le gouvernement, l'administration agricole et l'UPA, qui entrent comme à l'habitude dans un processus de négociation pour convenir d'une réforme qui obtienne l'assentiment de part et d'autre. Toutefois, la réforme de 2013 montre que l'administration agricole reprend un rôle de leader dans le secteur, en proposant la nouvelle avenue envisagée pour la politique agroenvironnementale et en se situant comme l'interlocuteur dont les positions sont le point de départ de la négociation, et non comme un intervenant dont le mandat se limite strictement à opérationnaliser des décisions prises bien en amont de lui, entre le cabinet du ministre et les dirigeants de l'organisation professionnelle agricole. À cet égard, notre première hypothèse qui postule que *les administrations agricoles s'érigent comme des médiateurs d'un ajustement global-sectoriel du référentiel du management public qui conduit à un renforcement graduel de l'action*

*publique agroenvironnementale* s'avère valide, en ajoutant cependant la nuance que ce ne fût pas le cas lors de la fondation de la politique agroenvironnementale.

Quant à notre deuxième hypothèse, selon laquelle *Les administrations environnementales ne parviennent pas à imposer le verdissement des politiques agricoles et recourent au référentiel du management public dans sa variante participative pour tenter de renforcer graduellement l'action publique agroenvironnementale*, elle semble plutôt avérée. L'administration environnementale ne parvient effectivement pas à consolider réellement la stratégie agroenvironnementale et il est vrai qu'elle insère son argumentaire en faveur de l'écoconditionnalité au sein d'un registre cognitif managérial, mais sans succès. La très faible présence du ministère de l'Environnement à la fois lors de la période fondatrice de 1998 et de la réforme de 2013 ne fait toutefois pas du Québec un cas très concluant pour le test certain de cette hypothèse.

Ce chapitre sur le Québec tend donc à confirmer la thèse de l'ajustement de la politique agroenvironnementale au référentiel du management public, mais laisse voir que divers médiateurs peuvent se réapproprier de manière différenciée ces préceptes d'action publique. Ce résultat souligne l'importance du travail de médiation effectué dans le processus « d'acclimation » dont peut faire l'objet un même référentiel, mobilisé au sein d'un même secteur d'action publique du même pays à quelques années d'intervalle. Cela confirme que les phénomènes d'« acclimation » et de « domestication » du management public qui se déroulent au sein de chaque État s'effectuent d'abord en regard de leurs spécificités politiques nationales, puis font à nouveau l'objet d'une adaptation selon les différents secteurs d'action publique où ils sont appliqués et selon les acteurs qui opèrent cette médiation (Cole et Jones, 2005: 584-585; Eymeri-Douzans, 2008: 71-72; Mazouz et Tremblay, 2006: 263). Nous nous tournons maintenant vers le cas de la France afin de vérifier si et comment le référentiel global du management public est repris par les administrations publiques et quels effets cela produit-il sur l'évolution de la politique agroenvironnementale.





## **Chapitre 6 – La création et la mise en œuvre des MAET 2007-2013 : un renforcement de l’agroenvironnement mené par les administrations**

Comme ailleurs dans le monde, le management public s’érige de plus en plus dans l’Union européenne et en France comme un arrière-plan cognitif qui cadre les débats sur les réformes de l’État et des politiques publiques. Nous défendons dans ce chapitre que des pressions favorables à un ajustement global-sectoriel ont cours dans le secteur des politiques agricoles et agroenvironnementales autour de ce référentiel et que les administrations publiques se posent comme des médiateurs cruciaux de ce processus.

Dans ce chapitre sur le cas français, c’est par l’étude de cas approfondie des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET), créées et mises en œuvre lors de la programmation 2007-2013, que nous tentons de valider nos deux hypothèses sur le rôle respectif des administrations agricole et environnementale dans le renforcement managérial de l’action publique agroenvironnementale. Cette démonstration est structurée en quatre parties. Nous commençons par exposer la montée en force généralisée du référentiel managérial dans les débats politiques français et plus spécifiquement dans le secteur agricole, en insistant sur le contexte de reconfiguration politico-administrative qui se déroule en parallèle en France et qui prédispose les administrations publiques à se saisir du rôle de médiation qui s’offre à elles (partie I). Puis, la formulation des MAET à l’échelle nationale par le ministère de l’Agriculture à la lumière des évaluations de la programmation agroenvironnementale précédente 2000-2006 est examinée (partie II). Nous nous penchons ensuite sur l’échelle infranationale de la mise en œuvre des MAET de 2007 à 2013, en analysant d’abord le rôle que les administrations environnementales régionales s’approprient dans l’implantation de cette mesure (partie III), après quoi les processus d’évaluation des MAET et de réflexion sur leur avenir initiés par les administrations publiques régionales en cours de programmation sont étudiés (partie IV).

Ce chapitre, tout en reconnaissant les facteurs de pression provenant des changements amorcés par l’Union européenne et l’État français, adopte donc une approche où les

administrations infranationales ne se restreignent pas à être de simples récepteurs passifs des signaux managériaux impulsés « par le haut ». Elles apparaissent plutôt comme des médiateurs stratégiques qui utilisent « multiple cognitive, organizational and discursive resources—drawn from regional, central, EU and global political processes— in many discretionary ways and in [their name]. For example, regional actors seeking to shape their own destiny might draw on EU and global resources to bring this about. Additionally, regional actors may wish to shape global and EU institutions in their own image » (Carter et Pasquier, 2010: 288). Ce double travail de décodage et de recodage du réel en fonction du contexte politique et des ressources à leur disposition est d'ailleurs une caractéristique propre aux médiateurs de changement politique, qui par les processus d'ajustement qu'ils impulsent tentent de se positionner stratégiquement dans le jeu politique (Muller, 2013).

## **I. La montée en force en France d'un référentiel global de managérialisation qui fait pression sur la politique agroenvironnementale**

En France, la montée en popularité du management public s'inscrit dans un contexte de contrôle du budget de l'État et de diffusion de « bonnes pratiques » gouvernementales édictées par la « nouvelle gouvernance européenne » (Georgakakis, 2007). Combinant à la fois préoccupations de réduction des dépenses étatiques, d'amélioration des services publics aux citoyens et de transparence des processus politiques, la modernisation de l'État exige une augmentation de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions, conduisant à l'instauration d'une culture d'optimisation des ressources, d'évaluation continue des programmes et de reddition de comptes dans la conduite de l'action publique.

Les dirigeants politiques français ont entrepris de nombreuses réformes depuis le début des années 2000 qui tendent à institutionnaliser le management public comme référentiel global régissant les administrations publiques (section 1). Ce référentiel fait d'autant plus pression sur le secteur agricole qu'un courant favorable à l'évaluation et au contrôle des politiques agroenvironnementales est particulièrement encouragé par des organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par

différentes institutions de l'Union européenne (section 2). En outre, la réorganisation politico-administrative qui se déroule pendant la même période en France sous les auspices de la rationalisation des pouvoirs publics fait en sorte que les administrations infranationales s'avèrent particulièrement réceptives à s'approprier certains préceptes managériaux en vue d'affirmer leurs compétences et de se positionner avantageusement dans un environnement en mutation (section 3).

### **1. RGPP et LOLF : une managérialisation généralisée de l'État et des politiques publiques**

Si le « souci de soi de l'État » français a émergé dès les années 1960 (Bezes, 2009), les politiques de réforme administrative mises en œuvre depuis les années 2000 sont « marquées par une influence beaucoup plus nette du New Public Management » (Chevallier, 2010: 10). L'adoption en 2001 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le lancement en 2007 de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ont amorcé définitivement la diffusion d'une culture de contrôle et d'évaluation de la performance des organisations et des politiques publiques de même que la reconfiguration de l'appareil étatique au nom d'une meilleure efficacité de l'action publique.

La LOLF constitue un cadre législatif qui soumet l'ensemble de l'appareil étatique à un modèle de management axé sur l'efficacité et la transparence, en faisant « passer la gestion publique d'une culture de moyens à une culture de résultats grâce à une responsabilisation accrue des gestionnaires et à la mise en œuvre d'une démarche de performance » tout en renforçant « également le pouvoir de contrôle du Parlement et de la Cour des comptes dans un souci de transparence des finances publiques » (ENA, 2014 : 3). La LOLF place la performance – et le suivi mesurable de cette performance – au cœur de la planification des activités des différents organismes publics, en exigeant d'eux des plans stratégiques qui établissent des objectifs détaillés et des indicateurs chiffrés qui permettront de mesurer l'atteinte des résultats et de favoriser l'imputabilité de l'administration publique (Sinnassamy, 2008: 2). Une culture de performance, d'évaluation et de reddition de

comptes s'institutionnalise ainsi dans le quotidien des agents de l'appareil public : « toutes les administrations s'interrogent aujourd'hui sur leurs objectifs et sur leur efficacité » (Lambert et Migaud, 2006: 12).

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) institutionnalise davantage cette culture de performance et d'évaluation en visant explicitement, à travers des activités d'audits des politiques, à « diminuer la dépense publique tout en renforçant l'efficacité de l'action publique<sup>390</sup> ». S'inspirant de démarches semblables menées dans différents pays anglo-saxons (Bezes et Padis, 2008: 88-89), la RGPP consiste en un examen systématique des missions de l'État au moyen d'audits passant en revue les programmes pilotés par les divers ministères et organismes, à l'issue desquels le Conseil de modernisation des politiques publiques qui supervise la démarche identifie des changements administratifs à réaliser afin d'accroître la qualité et l'efficacité des services publics. La RGPP a conduit à des réformes majeures portant à la fois sur la réorganisation des administrations centrales et sur la reconfiguration des services déconcentrés et des pouvoirs territoriaux.

À l'échelle centrale, les frontières ministérielles ont été redéfinies en 2007 de façon à réduire le nombre de ministères par l'entremise de la création de grands ministères intersectoriels, par exemple le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (Bezes et Le Lidec, 2010: 923). Au sein des ministères, des fusions d'organismes publics centraux ont également lieu, telles que la fusion en 2007 des deux énormes administrations fiscales, la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique, en un seul organisme, la Direction générale des finances publiques (Eymeri-Douzans, 2008: 71). À l'échelle infranationale, une double reconfiguration substantielle des pouvoirs et des compétences est survenue en 2010, d'abord par la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), suivie de l'adoption de la Loi de réforme des collectivités territoriales. Cette dynamique concomitante de

---

<sup>390</sup> Site Internet Vie publique, Direction de l'information légale et administrative, section « Réforme de l'État: vers l'accentuation de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) », [en ligne], <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rgpp/reforme-etat-vers-accroutissement-revision-generale-politiques-publiques-rgpp.html> (page consultée le 3 juin 2015).

déconcentration et de décentralisation s'inscrit dans la démarche de rationalisation instituée par la RGPP (Bricault, 2012: 71; Kada, 2012: 116), par laquelle « il s'agit de tendre à la meilleure satisfaction possible du service aux usagers au meilleur coût pour les finances publiques, de rénover et moderniser les structures, d'harmoniser leurs moyens de gestion, ainsi que leurs applications informatiques afin de les optimiser, de mutualiser les fonctions logistiques, avec pour objectif principal de renforcer l'unité d'action de l'État en mettant fin au cloisonnement de ses administrations » (Kada et Müller-Quoy, 2011, cités dans Kada, 2012: 117).

Les réformes administratives d'inspiration managériale qui ont lieu en France depuis les années 2000 ont pour effet d'ériger cette culture de performance, d'évaluation et de reddition de comptes comme référentiel politique global de fonctionnement des administrations publiques. Les administrations sont d'autant plus préoccupées par leur efficacité respective que cette institutionnalisation se déroule dans un contexte de redécoupage des responsabilités entre les différents segments administratifs, qui sont ainsi mis en concurrence les uns avec les autres dans cette opération de rééquilibrage de la configuration politico-administrative et ce, tant à l'échelle centrale que territoriale.

Enfin, la préoccupation grandissante pour la performance du secteur public s'est accompagnée d'un recours croissant à l'évaluation, appréhendée à la fois comme un mécanisme de reddition de compte et de mesure de l'efficacité et de l'efficience des politiques. Quoique plusieurs évaluations soient menées au sein de l'appareil public par des fonctionnaires, les impératifs de transparence et d'indépendance associés aux tâches de vérification des actions gouvernementales ont conduit à une montée en popularité des rapports émis à l'échelle internationale par l'OCDE et à l'échelle européenne et française par des institutions indépendantes de contrôle tel que la Cour des comptes. L'influence des analyses et des évaluations produites par ces institutions se fait particulièrement sentir en ce qui concerne les politiques agroenvironnementales, comme nous l'abordons à l'instant.

## **2. Diffusion et institutionnalisation dans les politiques agricoles : un rôle actif de l'OCDE et des autorités indépendantes de contrôle**

L'évaluation comme instrument de suivi de l'action gouvernementale a reçu un accueil très favorable auprès de plusieurs intervenants travaillant sur les politiques agricoles et agroenvironnementales. Dans un contexte où depuis les années 1980 les efforts de la Commission européenne pour réformer la Politique agricole commune (PAC) et les volontés de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour libéraliser la production et le commerce agricoles se sont heurtés à la résistance des gouvernements nationaux, l'évaluation et la reddition de compte apparaissent comme des outils prometteurs pour dévoiler au regard scrutateur des autorités indépendantes, des médias et du public les effets qui découlent des processus décisionnels agricoles corporatistes, généralement caractérisés par leur opacité. Par les constats « objectifs » qu'elles dressent, les évaluations apportent une visibilité nouvelle aux incohérences ou aux externalités négatives que peuvent produire les politiques agricoles, créant ainsi des fenêtres d'opportunité pour les partisans d'une réforme de l'action publique de ce secteur.

La diffusion de cette culture de l'évaluation est particulièrement observable dans le cas des politiques agroenvironnementales, dont les caractéristiques et les effets sont de plus en plus examinés, mesurés, comparés et publicisés. À l'échelle internationale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'avère l'une des plus actives instigatrices de mécanismes de mesure, d'évaluation et de comparaison pour rendre compte des impacts environnementaux des politiques agricoles et de l'efficacité (ou pas) des dispositifs agroenvironnementaux censés y remédier. En collaboration avec Eurostat et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'OCDE a créé un ensemble d'indicateurs agro-environnementaux permettant de mesurer la performance environnementale de l'agriculture et comptabilise à cet effet des données couvrant tous les pays de l'OCDE sur une base annuelle depuis 1990. Outre le développement de ces indicateurs et la collecte de ces données, l'OCDE a publié de nombreux travaux d'analyse et d'évaluation qui relayent sa perspective économique et managériale des politiques agroenvironnementales, par exemple en proposant des analyses selon des « approches par

le marché » (OCDE, 2001a), « dans l'optique de la fourniture de biens d'intérêt public » (OCDE, 2005a), en fonction d'une « analyse coûts-bénéfices » (OCDE, 2006), ou alors en relevant les « déficits d'information dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques agricoles » (OCDE, 2007a) et « les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles » (OCDE, 2007b). L'une des expressions relayées par l'OCDE qui suscite le plus d'écho chez les agents des administrations publiques françaises que nous avons rencontrés est celle de « l'effet d'aubaine », ou encore des « comportements opportunistes » qui peuvent survenir dans le cadre de l'action publique agroenvironnementale.

Ces expressions renvoient à des problèmes typiques explicités au sein des théories économiques du choix rationnel par le modèle dit du « principal-agent ». Dans le cas de l'agroenvironnement, les administrations (les « principaux ») naviguent dans un environnement incertain et dépendent des agriculteurs-contractants (les « agents ») pour l'implantation des mesures agroenvironnementales (MAE). Or, les intérêts de ces partenaires divergent : les administrations poursuivent des objectifs d'efficacité et d'efficience des interventions, tandis que les agriculteurs sont avant tout préoccupés par l'obtention d'un soutien économique qui entraîne le moins possible de changement à leur niveau de productivité et à leur façon habituelle de travailler. Cette divergence des intérêts pose problème puisque la négociation du contrat agroenvironnemental se caractérise par une asymétrie de l'information en faveur de l'agriculteur, c'est-à-dire que « les exploitants possèdent un avantage dans la mesure où ils disposent d'informations sur leurs pratiques de culture et leurs coûts de mise en conformité avant de conclure un contrat, et peuvent être incités à ne pas les révéler aux responsables des politiques » (OCDE, 2010 : 60).

De cette situation découle un double effet pervers : d'abord, un phénomène « d'antisélection » serait à l'œuvre, puisque les agriculteurs « qui ont déjà adopté des pratiques culturales à faible intensité d'intrants sont plus incités à prendre part à des programmes de paiements agroenvironnementaux qui exigent une intensité réduite de l'utilisation d'intrants que ceux qui emploient davantage d'intrants, car les modifications à apporter aux pratiques agricoles et donc les coûts de mise en conformité sont plus faibles pour eux » (OCDE, 2010 : 60). Les MAE présentent alors une efficience et une efficacité

moindres, car elles ne rejoignent pas les agriculteurs qui pourraient produire le plus de bénéfices environnementaux en modifiant leurs pratiques intensives. À l’opposé, ceux qui signent une MAE peuvent profiter d’un « effet d’aubaine » puisque le programme leur accorde « une compensation excessive par rapport aux coûts de mise en conformité », voire finance des pratiques qui sont déjà en place (OCDE, 2010 : 60).

Pour l’OCDE, il est important de relever l’efficacité des politiques agroenvironnementales. À cet effet, après avoir dressé une analyse de « la performance environnementale de l’agriculture dans les pays de l’OCDE depuis 1990 » (OCDE, 2008a) et produit un inventaire des « mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux » (Vojtech, 2010), l’OCDE publie des « lignes directrices pour des mesures agroenvironnementales efficaces » (OCDE, 2010) ou, selon l’intitulé anglais plus révélateur, « for cost-effective agri-environmental policy measures ». Ces travaux largement diffusés dans les pays membres de l’OCDE et leur registre cognitif économique bien connu par les administrations publiques françaises (selon les entretiens réalisés) font de cette organisation une médiatrice cruciale dans la propagation des idées de renforcement de l’efficacité et de l’efficience de l’action publique agroenvironnementale.

La diffusion de la culture d’évaluation et de contrôle des politiques agroenvironnementales en France est aussi générée par certaines institutions de l’Union européenne (UE), qui participent également à l’institutionnalisation de ce référentiel. Comme le note Ansaloni (2011: 64), le contrôle de l’action publique prend deux formes au sein de l’UE. D’une part, il est exercé par le biais de la Commission européenne (CE), qui vérifie la conformité des politiques des États membres aux normes communautaires. D’autre part, des contrôles sont aussi effectués par le Parlement européen et par des institutions indépendantes telles que la Cour des comptes européenne, cette dernière se révélant dans le cas de l’action publique agroenvironnementale particulièrement active.

La Cour des comptes européenne a fustigé à de nombreuses reprises les États membres et la CE pour leurs manquements répétés à élaborer des politiques qui puissent être suivies et



mesurées, c'est-à-dire contrôlées et évaluées. En 2005, elle invitait les institutions européennes à « envisager, pour la nouvelle période de programmation débutant en 2007, l'application du principe selon lequel une mesure qui ne peut être suffisamment contrôlée ne doit pas être financée par des deniers publics » (Cour des comptes européenne, 2005 : C 279/4). Ces critiques adressées notamment à la CE ont, par effet de retour, contribué à institutionnaliser la culture de contrôle et d'évaluation. Si la CE avait déjà émis dès 1999 des lignes directrices quant à l'évaluation des programmes de développement rural (CE, 1999), deux rapports très sévères de la Cour des comptes européenne rendus successivement publics en 2000 et 2005 l'incitent à renforcer son encadrement des pratiques évaluatives (Ansaloni, 2011: 70). Le *Cadre commun de suivi et d'évaluation* est créé en 2006 et explicite la « chaîne causale de la logique d'intervention » et la « hiérarchie des indicateurs communs » qui doivent dorénavant présider l'évaluation de la programmation de développement rural (CE, 2006 : 7). Ce cadre vient également affirmer les exigences demandées aux États membres dans leur réalisation de l'évaluation continue de leur programmation agroenvironnementale (ex ante, in itinere et ex post).

Cet encadrement des pratiques de suivi institutionnalise les préceptes managériaux les plus courants : ainsi, l'évaluation ex ante « vise à optimiser l'allocation des ressources budgétaires et à améliorer la qualité de la programmation. Elle définit et évalue les besoins à moyen et à long terme, les objectifs à atteindre, les résultats escomptés [et] les objectifs quantifiés notamment en termes d'impact par rapport à la situation de départ ». Les évaluations à mi-parcours et ex post cherchent quant à elles à mesurer l'état d'avancement du programme par rapport aux cibles précédemment identifiées « au moyen d'indicateurs relatifs aux résultats et, le cas échéant, aux impacts » (CE, 2006 : 9-10). Cette exigence de contrôlabilité des MAE s'érige dorénavant comme un enjeu crucial dans la formulation des programmes nationaux, le cofinancement européen y étant attaché (Ansaloni, 2011: 72).

Malgré ces avancées, la Cour des comptes a continué de soulever les insuffisances des États membres en matière de suivi et de contrôle. Elles portent tant sur la conditionnalité des aides, où non seulement « les États membres n'ont pas assumé leur responsabilité en ce qui concerne la mise en place de systèmes de contrôle et de sanctions efficaces », mais qu'en

plus les données qu'ils ont transmises à la CE « concernant les contrôles et les infractions ne sont pas fiables » (Cour des comptes européenne, 2008 : 6), que sur les contrôles des dépenses agricoles opérés par les États membres, jugés eux aussi non fiables (Cour des comptes européenne, 2013 : 9). La pression pour des contrôles plus stricts et une meilleure fiabilité des informations continue donc d'être maintenue sur les États membres.

Nous remarquons également que les autorités indépendantes de contrôle ne se bornent plus à examiner les défaillances des mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques agroenvironnementales, mais se penchent de plus en plus sur leurs effets et leur cohérence. Par exemple, la Cour des comptes française constatait en 2010 que « les résultats décevants constatés sur les nitrates comme sur les pollutions par les produits phytosanitaires trouvent en grande partie leur origine dans une insuffisante volonté de l'État, aux niveaux communautaire et national, de remettre en cause des pratiques agricoles durablement marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive » (2010 : 621). La Cour des comptes européenne questionnait en 2011 les « avantages environnementaux tangibles » résultant des politiques agroenvironnementales et pointait que « dans un certain nombre de cas, les paiements agroenvironnementaux ne sont pas clairement justifiés par les pressions sur l'environnement mises en évidence dans les programmes de développement rural » (2011 : 47). Dans le même ordre d'idée, son homologue française concluait à « une allocation non optimale des ressources de la politique de l'eau » (2010 : 622) et invitait les autorités « à faire preuve, dans leurs interventions, de sélectivité pour optimiser l'effet environnemental de chaque euro investi » (2010 : 628). Au nom de l'optimisation des ressources publiques, ces institutions de contrôle soulèvent donc de manière croissante l'incohérence des soutiens publics alloués concomitamment à l'agriculture productiviste et à l'agroenvironnement et remettent en cause la pertinence des pratiques recevant des paiements agroenvironnementaux.

Si les recommandations des autorités indépendantes de contrôle ne sont pas forcément institutionnalisées, leurs rapports contribuent indéniablement à la diffusion des impératifs d'efficacité, d'optimisation des ressources, d'évaluation et de suivi dans l'action publique agroenvironnementale. Les constats souvent accablants qu'elles dessinent des politiques

agroenvironnementales sont en effet repris tant par les milieux associatifs, médiatiques que scientifiques, qui exigent une meilleure efficacité des interventions publiques et une institutionnalisation accrue de leur évaluation. Comme le souligne Ansaloni, le peu d'efficacité des politiques agroenvironnementales et le détournement de ces aides publiques vers d'autres objectifs sont une constante des critiques environnementalistes, qui « invoquent toutes la nécessité de renforcer les exigences réglementaires en matière d'évaluation » (Ansaloni, 2011: 69-70). C'est d'ailleurs en utilisant stratégiquement cette culture de la transparence et de l'optimisation des fonds publics que des groupes représentants de petits exploitants agricoles, des associations environnementalistes et des médias ont réussi à convaincre l'Union européenne en 2009 de rendre obligatoire pour les États membres la publication via Internet des soutiens financiers reçus par les agriculteurs. Pour la Confédération paysanne, « en militant pour la transparence, son idée n'était pas de condamner les aides, mais d'en pointer les dérives et de réclamer une distribution plus favorable aux petites exploitations. En bref, que l'argent public soit mieux utilisé<sup>391</sup> ». La culture d'évaluation et de transparence n'est donc pas au service des seuls impératifs d'efficacité et d'efficience des politiques publiques, mais est aussi un levier pour questionner leur pertinence, leur cohérence et leur équité.

La préoccupation pour l'efficacité et l'évaluation de l'action agroenvironnementale est également vive chez les scientifiques, comme le démontre la récente revue de la littérature sur les MAE produite par Uthes et Matzdorf (2013), qui identifient les thèmes de l'analyse des effets environnementaux des MAE et de l'élaboration de mécanismes de suivi et d'évaluation des MAE parmi les plus populaires de ce champ d'études (2013: 254-255). En outre, les travaux adoptant une perspective économique figurent parmi les plus courants, par exemple ceux portant sur le calcul rationnel effectué par les agriculteurs contractants, aux moyens de mesurer et d'améliorer les coûts de transaction des MAE ainsi que d'optimiser les budgets dans la planification des priorités agroenvironnementales, aux alternatives potentiellement plus efficaces telles que des MAE fondées sur des obligations

---

<sup>391</sup> Clavreul, Laetitia. « La France redistribue et dévoile les aides agricoles. En plein Salon de l'agriculture, les arbitrages redoutés par les céréaliers seront annoncés lundi 23 février », *Le Monde*, 23 février 2009: 11.

de résultat plutôt que de moyen, bref, des travaux qui cherchent à construire « [the] more cost-effective contract designs » (Uthes et Matzdorf, 2013: 255).

Le référentiel global managérial est donc un schème cognitif de première importance chez plusieurs acteurs gravitant autour des questions agricoles à l'échelle internationale, européenne et française et provenant de milieux tant institutionnels, associatifs, médiatiques que scientifiques, tandis qu'il n'avait jusqu'à récemment trouvé que peu d'emprise au sein des processus politiques agricoles. En effet, les impératifs de contrôle et de transparence se sont heurtés à la résistance de la profession agricole, peu encline à publiciser les décisions issues des négociations sectorielles corporatistes et à devoir rendre des comptes publics à leur sujet. De plus, le budget agricole français provenant de façon importante des fonds européens, le ministère de l'Agriculture a réussi à conserver une autonomie d'action face au contrôle des dépenses que le ministère de l'Économie a exigé des autres ministères (Ansaloni, 2011: 71). Toutefois, les mécanismes d'évaluation mis en place au cours des années 2000 par la Commission européenne ont forcé les administrations agricoles à s'ouvrir à cette culture de suivi et de contrôle. Comme nous l'avancions dans la prochaine section, les administrations publiques françaises manifestent aussi d'elles-mêmes un intérêt croissant pour ces préceptes afin de les utiliser pour consolider et légitimer leur rôle dans un environnement politique en restructuration.

### **3. Une opportunité nouvelle pour les administrations françaises responsables de la politique agroenvironnementale**

La réorganisation des pouvoirs infranationaux qui a lieu en France pendant la même période des années 2000 et qui jumelle logique de déconcentration et de décentralisation entraîne un déséquilibre politico-administratif. Les changements dans la nature et le nombre des participants aux processus politiques et de redistribution des rôles et des ressources entre eux « sont à l'origine de nouveaux enjeux d'action publique liés en particulier à des positionnements concurrentiels et des stratégies de démarcation ou, au contraire, à la mise en place de coopérations institutionnelles autour de problèmes partagés » (Douillet, 2005,

cité dans Muller, 2013: 112). Dans tous les cas, les administrations infranationales agricoles et environnementales s'avèrent particulièrement actives afin de se positionner stratégiquement dans l'espace encore instable des compétences partagées. À cet effet, l'emprunt de certaines idées appartenant au management public autorise un *empowerment* de ces administrations, qui y décèlent un outil de (re)légitimation de leur rôle, qui plus est conforme à la logique *bottom-up* et multipartenariale qui caractérise la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET). Ainsi, dans ce climat de rééquilibrage des rapports de forces, les administrations infranationales pourraient se révéler des acteurs d'importance dans l'évolution de la politique agroenvironnementale.

Sans entrer dans les détails de la complexe reconfiguration politico-administrative qui se déroule en France, nous revenons ici sur trois éléments qui bousculent le paysage administratif des MAET entre 2007 et 2013 : 1) la dynamique de déconcentration qui engendre une concurrence exacerbée entre les services ministériels régionaux et départementaux; 2) la création des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) par la fusion de différents services; et 3) la poursuite du mouvement de décentralisation de l'État français qui, à terme, augmentera fortement le pouvoir des autorités politiques régionales en matière d'agroenvironnement.

Tout d'abord, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) de 2010 institue une nouvelle hiérarchie entre les échelons administratifs infranationaux en consacrant le niveau régional de l'administration de l'État comme espace de pilotage et de coordination des politiques publiques, un renforcement qui se produit au détriment du niveau départemental dans l'ordre administratif (Bezes *et al.*, 2013: 160; Kada, 2012: 117). Ce réagencement institutionnel ne se fait pas sans heurts : les départements sont ancrés historiquement dans le développement de l'administration française, tandis que les régions sont des créations plutôt récentes. C'est pourquoi cette nouvelle « prééminence régionale » produite au prix d'une « rétrogradation » des départements « est susceptible d'être contestée, dans la mesure où subsistent des contre-pouvoirs aux mains des acteurs départementaux » (Poupeau, 2013: 258). Ce renouvellement de l'ordre hiérarchique est bien illustré dans le cas des MAET, dont le pilotage stratégique est confié aux services

déconcentrés régionaux tandis que les services départementaux y ont essentiellement une fonction de validation des procédures administratives (Ministère de l'Agriculture, 2006 : 12-14). À l'opposé, les administrations départementales étaient les principales responsables de la mise en œuvre des précédents contrats territoriaux d'exploitation (CTE) entre 1999 et 2002, alors que les régions en étaient largement absentes (Barbut et Baschet, 2005 : 49; Urbano et Vollet, 2005 : 102).

Ensuite, en plus de cette réorganisation hiérarchique, la RÉATE comporte un volet de refonte territoriale qui fait écho aux fusions réalisées en 2007 à l'échelle nationale par le nouveau gouvernement d'alors, qui avaient mené à la création de grands ministères intersectoriels. Déclinée à l'échelle régionale, cette réforme fusionne en huit grandes directions intersectorielles les 23 structures qui existaient auparavant (Bezes *et al.*, 2013: 161). Une nouvelle Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est ainsi créée par la fusion de trois anciennes directions (Direction régionale de l'équipement, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et Direction régionale de l'environnement). Sous une apparente volonté d'une meilleure transversalité administrative, « la création de la DREAL s'est faite dans la douleur, sous fond de tensions très vives entre cultures administratives », dont le rapprochement forcé donne lieu « à des tensions et dysfonctionnements nombreux » (Poupeau, 2013: 269-270). Alors qu'avant la fusion les avis souvent concurrentiels des directions de l'Industrie, de l'Équipement et de l'Environnement étaient transmis au préfet de région pour arbitrage, les autorités de la DREAL doivent dorénavant arriver à une position commune et cohérente, ce qui représente un défi organisationnel majeur. Pour Poupeau, la DREAL « souffre d'un manque d'identité » et « demeure encore largement à construire en tant qu'organisation » (Poupeau, 2013: 269-270). Dans ce contexte d'incorporation forcée et de redéfinition organisationnelle, il est probable que les services environnementaux de la DREAL seront particulièrement actifs afin d'éviter une dilution des intérêts environnementaux face à ceux, souvent divergents, des autres services. La régionalisation de la mise en œuvre des MAET et le statut de financeur qu'y obtient la DREAL (sur les enjeux biodiversité) font des MAET une sphère d'action d'affirmation politique particulièrement propice pour les services environnementaux de la DREAL.

Enfin, les réformes territoriales en France ne se limitent pas aux services de l'État et s'étendent également à un mouvement de décentralisation politique particulièrement complexe et mouvant depuis le début des années 2000. De « l'acte II de la décentralisation » de 2003-2004 à l'adoption de la Loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, auxquels s'ajoutent les récents projets de loi de 2014 portant sur une nouvelle organisation territoriale de la République et sur un redécoupage des régions (passant de 22 à 13), un processus de transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales est définitivement enclenché. Cette décentralisation inclut nombre d'échelons (régions, départements, communes, intercommunalités, métropoles) et nous retiendrons par souci de clarté deux éléments de contextualisation pertinents dans le cadre de notre étude. D'abord, le gouvernement français a officialisé en 2013 sa volonté de transférer la gestion des fonds structurels européens (dont le FEADER qui finance les MAET) aux autorités politiques des régions, comme cela existe déjà en Allemagne, en Espagne et en Italie (Chavrier, 2012: 95-96). Cette annonce, anticipée avant 2013 par les acteurs infranationaux, ajoute au mouvement de concurrence et de multiplication des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des MAET. Ensuite, ce double mouvement de déconcentration et de décentralisation qui caractérise la première programmation des MAET « génère invariablement des chevauchements, des financements croisés et une relative illisibilité de l'organisation administrative sur l'ensemble du territoire » (Kada, 2012: 110).

En conclusion, nous retenons de cette première partie que les nombreuses réformes mises en œuvre en France depuis les années 2000 s'inscrivent dans un mouvement de managérialisation de l'État et des politiques publiques, qui passe notamment par une rationalisation de l'appareil étatique et des pouvoirs infranationaux. Les impératifs managériaux d'efficacité et d'efficience imprègnent désormais le travail quotidien des administrations et constituent le registre cognitif à travers lequel sont formulées et implantées les politiques, de même que sont renégociés les rapports de force politico-administratifs. L'ordre hiérarchique en restructuration s'avère en outre favorable à un réajustement des référentiels sectoriels par les jeux de repositionnement stratégiques qu'il

impulse. Cela s'avère d'autant plus vrai dans l'action publique agroenvironnementale, qui fait l'objet de pressions constantes émises tant par l'OCDE, la Commission européenne, les institutions indépendantes de contrôle, que les milieux environnementalistes, médiatiques et scientifiques afin d'y institutionnaliser des activités de suivi et d'évaluation des mesures agroenvironnementales pour en améliorer l'efficacité, l'optimisation et la pertinence. Ces nouvelles valeurs de gestion publique président en partie à la création des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET), comme nous l'exposons maintenant.

## **II. Les MAET, des dispositifs agroenvironnementaux d'inspiration managériale**

Les années 2000 sont celles de l'institutionnalisation des procédures de suivi et d'évaluation de la conduite des programmes du deuxième pilier de développement rural de la politique agricole commune (PAC). Avec la publication par la Commission européenne (CE) en 1999 de lignes directrices concernant l'évaluation des programmations nationales de développement rural, suivi en 2006 du *Cadre commun de suivi et d'évaluation* qui en précise les étapes (CE, 1999 et 2006), la formulation d'objectifs précis, de mesures contrôlables et l'utilisation d'indicateurs de résultats sont des dispositifs formalisés dont les États doivent désormais user dans l'élaboration de leur politique agroenvironnementale.

La programmation 2000-2006 de la France fait pour la première l'objet d'un processus d'appréciation aussi balisé et son évaluation à mi-parcours et ex post y révèle de nombreuses lacunes dans la formulation et l'implantation des MAE (section 1). C'est à l'aune de ce constat sévère et d'un objectif d'efficacité environnementale accrue que les MAET sont créées et insérées dans la programmation 2007-2013 (section 2). Par ces pratiques d'évaluation et par l'adoption de ce nouvel instrument, l'administration agricole nationale impulse ainsi un mouvement d'ajustement global-sectoriel au secteur agricole.



## **1. La programmation agroenvironnementale 2000-2006 : une politique évaluée, examinée et critiquée**

L'action publique agroenvironnementale en France évolue sensiblement de la fin des années 1990 à la mise en œuvre des MAET en 2007. S'il est vrai que pendant cette période la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) demeure la principale MAE en termes de budget alloué et du nombre de contrats signés, son approche large et superficielle et sa faible efficacité environnementale sont constamment critiquées en des termes appartenant au registre argumentaire managérial. Parallèlement, les MAE dites ciblées qui se succèdent (Contrat territoriaux d'exploitation de 1999 à 2002, Contrat d'agriculture durable de 2003 à 2006, puis MAET à partir de 2007) s'inscrivent dans une logique managériale qui se renforce d'un dispositif à l'autre sous l'influence des recommandations des évaluateurs.

Conformément aux nouvelles exigences communautaires, la programmation agroenvironnementale française 2000-2006 est soumise à une évaluation à mi-parcours et une évaluation ex post, réalisées pour le compte du ministère de l'Agriculture par deux bureaux d'étude indépendants, respectivement ASca en 2004 et AND International en 2008. Ces deux rapports mettent en lumière les réalisations de cette programmation « au regard des quatre qualités d'une politique classiquement analysées dans une évaluation de politique publique, à savoir son efficacité (atteintes des objectifs), son efficience (résultats obtenus au regard des moyens mobilisés), sa cohérence et sa pertinence » (ASca, 2004 : 14). Or, sous ces quatre aspects, la politique agroenvironnementale est vivement critiquée.

L'efficacité environnementale de la programmation est jugée « contrastée » (ASca, 2004 : 14), voire « globalement faible » (AND International, 2008 : 33). Cela s'expliquerait notamment par le manque de précision des objectifs poursuivis par la politique, et plus encore par « l'imbrication d'objectifs explicites et implicites d'une politique à la fois “agro” (principalement?) et “environnementale” (accessoirement?) » (AND International, 2008 : 31). Sous une appellation officiellement agroenvironnementale, les MAE de la période 2000-2006 (principalement PHAE et CTE/CAD) sont jugées avoir été mises au

service avant tout d'objectifs de compensation économique versée aux exploitations d'élevage. Pour les évaluateurs, bien qu'affichés comme relevant du deuxième pilier de la PAC, ces soutiens appartiennent plutôt au premier pilier, et « l'amputation conséquente à ce choix des aides agroenvironnementales (2/3 des moyens [agroenvironnementaux] sont allés à l'élevage), n'a pas permis de financer des MAE ambitieuses ou des contractualisations conséquentes autour d'enjeux et d'objectifs clairs (par ex : sur Natura 2000 ou pour lutter contre les pollutions agricoles) » (AND International, 2008 : 34).

Conséquemment, l'efficience de la programmation est aussi jugée « globalement faible » (AScA, 2004 : 15), d'autant plus que le brouillage entourant ses véritables objectifs a autorisé une réorientation des MAE vers la poursuite d'une logique de soutien économique plutôt qu'environnementale. Les agriculteurs contractants des MAE sont souvent motivés au premier chef par des considérations économiques qui conduisent à la contractualisation des mesures les plus basiques, donc celles qui « présentent une incertitude forte en terme d'efficacité et [qui] comportent une part très significative d'effets d'aubaines » (AScA, 2004 : 16). En effet, « les modalités de choix des MAE par les bénéficiaires se sont inscrites dans des logiques d'optimisation du rapport coût/avantage favorisant les mesures basiques et souvent déjà en place. Les contrats ont également conduit à une dispersion des réalisations qui "dilue" les effets potentiels sur l'environnement et rend difficile tout suivi et démonstration » (AND International, 2008 : 32).

Cette dispersion des MAE sur le territoire national souligne leur manque de pertinence et de cohérence en regard des zones à enjeux environnementaux élevés. La comparaison effectuée par les évaluateurs entre la cartographie des contractualisations et celle des zones environnementales problématiques pointe le « caractère diffus et mal ciblé des réalisations » et « montre que le ciblage sur les enjeux est généralement très relatif, pour ne pas dire médiocre » (AScA, 2004 : 11). Tandis que la lutte contre les pollutions agricoles et l'articulation à la mise en place du réseau Natura 2000 étaient les « seuls objectifs environnementaux clairs et prioritaires » du programme rural, aucune cohérence n'est observable entre ces enjeux et la mise en œuvre des MAE (AND International, 2008 : 32).

Enfin, sur l'aspect procédural de l'implantation des MAE, la « participation trop faible des acteurs environnementaux et territoriaux » est relevée (AScA, 2004 : 16). Même lorsque l'implication de ces acteurs est avérée, les évaluateurs observent qu'elle « n'a pas été réellement accompagnée d'un rééquilibrage de la capacité réelle à influencer les choix stratégiques et opérationnels. Les administrations et les organisations professionnelles agricoles ont largement conservé la main sur le pilotage du dispositif » (AND International, 2008 : 28), ce qui a miné encore plus la poursuite des visées environnementales des MAE.

Au final, les évaluateurs concluent que la pertinence de la programmation 2000-2006 « reste grossière » (AScA, 2004 : 17) et proposent des recommandations afin de corriger ces multiples faiblesses en vue de la programmation 2007-2013. Comme nous le verrons dans la section suivante, ces recommandations ont été entendues par les pouvoirs publics puisqu'elles forment l'architecture substantielle des MAET.

## **2. Les MAET (2007-2013), fruits du processus d'évaluation managériale des dispositifs agroenvironnementaux précédents**

Selon une note d'analyse produite par le ministère de l'Agriculture en 2005 et qui reprend les résultats de l'évaluation de mi-parcours,

La première recommandation formulée par l'évaluateur à l'issue de ces travaux prend toute son importance au moment où la préparation de la future programmation de développement rural (pour la période 2007-2013) devrait débuter dans les prochains mois. En effet, il est primordial de clarifier ce que sont les MAE. La première clarification serait de réaffirmer clairement que l'objectif premier est bien l'amélioration de l'environnement (ou le maintien d'un environnement de bonne qualité, menacé) et non pas un soutien implicite au revenu de certains systèmes de production comme l'élevage herbivore extensif (Barbut et Baschet, 2005 : 65).

En dépit de cette recommandation, l'ambiguïté sur les véritables objectifs poursuivis par la politique agroenvironnementale n'est pas levée de la programmation 2007-2013 et la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), qui autorise une redistribution des aides de la PAC vers les exploitations d'élevage, demeure la principale MAE pendant cette période.

La programmation évolue néanmoins de façon notable par la création des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET), dont la logique d'efficacité environnementale apparaît renforcée comparativement aux outils précédents. Il est manifeste que les critiques formulées et les recommandations émises par l'évaluation de mi-parcours de 2004 ont présidé les réflexions de l'administration agricole centrale dans l'élaboration de ce nouveau dispositif. Cette évaluation suggérait d'abord d'améliorer le ciblage des mesures sur des enjeux majeurs et définis et de favoriser la concentration de la contractualisation sur des territoires prioritaires, en particulier les sites Natura 2000 (AScA, 2004 : 19). Les évaluateurs recommandaient également d'augmenter le recours à l'expertise environnementale dans la chaîne de mise en œuvre des MAE, puisqu'une « participation accrue d'experts environnementaux aux phases de diagnostic, d'approbation des contrats et d'accompagnement de leur mise en œuvre améliorerait sensiblement la pertinence et l'ambition des MAE contractualisées » (Barbut et Baschet, 2005 : 65). À cet effet, à l'opposé des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) mis en œuvre de 1999 à 2002 et dont la gestion était concentrée quasi exclusivement à l'échelle départementale, les évaluateurs suggéraient de renforcer le rôle des échelons régional et local dans la prochaine programmation, « dans la mesure où les échelons local et régional sont un niveau de structuration important des acteurs de l'environnement et des acteurs territoriaux, leur participation sera plus aisée si une partie de la mise en œuvre des MAE s'effectue à leur niveau » (AScA, 2004 : 20). Ces suggestions visant une efficacité, une efficience, une cohérence et une pertinence accrues sont intégralement reprises dans la construction de l'architecture de fonctionnement des MAET pour la programmation 2007-2013.

L'administration agricole centrale ne se limite cependant pas à ces recommandations et s'inspire également de plusieurs autres principes managériaux, dont la déclinaison dans le dispositif MAET est synthétisée dans le tableau 6.1 de la page suivante.

**Tableau 6.1 – Les MAET (2007-2013), un instrument d’inspiration managériale**

| Principes du référentiel de management public  | Déclinaison dans les MAET   |
|--|---|
| Passer d’un État « <i>command and control</i> » à un État régulateur et accompagnateur   | Instrument économique incitatif, souple et volontaire<br>Rôle d’accompagnement (plutôt que de direction) des administrations auprès des opérateurs agroenvironnementaux et des agriculteurs   |
| Distinguer entre les tâches de décideurs/financeurs, d’opérateurs et de prestataires/fournisseurs des services publics                                       | Distribution des rôles entre les acteurs administratifs (décideurs/financeurs des MAET), les opérateurs agroenvironnementaux (chargés de la contractualisation des MAET) et les agriculteurs-contractants (fournisseurs de services environnementaux en l’échange d’une compensation)   |
| Réduire la hiérarchie et adopter des structures organisationnelles plus flexibles par la décentralisation et par l’ <i>empowerment</i> des acteurs concernés | Gestion territorialisée de la mise en œuvre des MAET<br>Logique ascendante du montage des MAET (territorial, régional, national, européen)<br>Concertation multipartenariale et intersectorielle entre acteurs administratifs, professionnels agricoles, environnementaux, territoriaux |
| Utiliser de manière optimale les ressources publiques ( <i>value for money</i> ) et viser l’efficacité des interventions publiques                           | Ciblage de zones et d’enjeux prioritaires d’action<br>Financement public de plus en plus précis et ciblé : à la parcelle, à l’engagement unitaire contractualisé<br>Appels à projets agroenvironnementaux   |
| Introduire des mécanismes de marché dans la production de biens et services d’intérêt public   | Mise en concurrence des intervenants dans la prestation des services par le biais d’appels à projets<br>Encourager chez les opérateurs agroenvironnementaux une logique entrepreneuriale<br>Individualisation des prestations   |
| Orienter les prestations publiques vers les besoins des destinataires en les impliquant dans la définition des prestations à fournir                         | Logique de contractualisation individuelle dont le cahier de charge est flexible selon les besoins/volontés de l’agriculteur  |

La programmation agroenvironnementale française pour la période 2007-2013 offre, dans la définition du fonctionnement des MAET, une nouvelle représentation des rapports entre les agents de l’État et la société civile, en indiquant que leur mise en œuvre n’est plus du ressort exclusif de l’administration publique. Ainsi, les administrations nationales et infranationales conservent un rôle de pilotage stratégique des MAET, mais l’émergence et l’animation des projets agroenvironnementaux sur le territoire français sont confiées aux « opérateurs agroenvironnementaux », une fonction que peuvent remplir tant les

regroupements de communes, les collectivités territoriales, les chambres d'agriculture, les parcs naturels, etc. Ces opérateurs sont appelés à devenir de véritables entrepreneurs de l'agroenvironnement, à qui revient la responsabilité de convaincre les agriculteurs de contractualiser des mesures et de fournir des services environnementaux en échange d'une compensation financière. La hiérarchie de commandement et sa logique unilatérale *top-down* sont mises de côté au profit d'un fonctionnement flexible et territorialisé au sein duquel des acteurs de différents horizons sont invités à participer aux processus politiques, au premier chef des acteurs provenant des milieux environnementaux et territoriaux qui, en théorie, doivent apporter une expertise différenciée permettant d'accroître l'efficacité environnementale des MAET et d'améliorer la transparence dans la prise de décision. L'approche par projet de territoire répond à une logique d'action publique ascendante, d'où sont attendues une cohérence et une efficacité environnementales accrues.

Afin d'éviter le saupoudrage des contrats sur l'ensemble du territoire, ce qui en dilue l'efficacité potentielle, des zones et des enjeux prioritaires d'action sont ciblés par les pouvoirs publics : les sites Natura 2000 (enjeu biodiversité), les captages identifiés par la directive-cadre sur l'eau européenne et la loi Grenelle française (enjeu eau) et les sites à enjeu défense des forêts contre les incendies. En d'autres mots, ce dispositif comporte des critères d'admissibilité restrictifs et n'est pas ouvert à l'ensemble des agriculteurs. Il s'agit d'ailleurs de l'un des mécanismes identifiés par l'OCDE dans ses *Lignes directrices pour des mesures agroenvironnementales efficaces*, ces critères permettant de « cibler les agriculteurs, les parcelles et les pratiques les mieux à même de produire des avantages environnementaux de manière efficace par rapport aux coûts » (2010 : 68).

L'efficacité accrue des interventions et l'optimisation des ressources publiques sont aussi assurées par le recours à une logique de marché par l'introduction d'appels à projets dans les MAET. En théorie, les administrations agricoles déconcentrées lancent chaque année un appel à projets agroenvironnementaux et choisissent parmi les soumissions présentées celles apparaissant les plus écologiquement performantes. Différents critères sont pris en compte dans la décision, notamment le degré de cohérence du projet en lien avec les enjeux retenus comme prioritaires pour la zone d'action concernée, sa capacité à « répondre aux

objectifs identifiés sur le territoire de manière appropriée par rapport aux pratiques agricoles habituelles sur le territoire » et à assurer « une dynamique de souscription suffisante pour atteindre l'objectif environnemental visé », tout cela balancé selon l'estimation du « coût global de la mesure [...] au regard des surfaces attendues » (Ministère de l'Agriculture, 2006 : 12). L'appel à projets introduit ainsi une dynamique d'une part de concurrence entre les opérateurs et d'autre part de sélection selon un calcul coût/bénéfice dans la politique agroenvironnementale, en plus de resserrer davantage les critères d'admissibilité aux soutiens publics offerts par les MAET.

Enfin, les MAET s'inscrivent dans une approche individualisée des politiques publiques. D'abord, les mesures sont orientées vers les besoins des agriculteurs destinataires qui sont impliqués dans la définition des prestations environnementales à fournir. Le cahier de charge contractuel des MAET est personnalisé et flexible selon la volonté environnementale des agriculteurs, à qui est offerte une gamme relativement étendue d'engagements unitaires (EU). Mais attention, la combinaison d'EU permise pour contractualiser une MAET doit répondre à la fois « à la recherche de la meilleure efficacité par rapport à l'objectif environnemental visé, la meilleure efficacité par rapport au coût de la mesure, [et] l'acceptabilité des changements de pratiques requis pour les exploitants visés » (Ministère de l'Agriculture, 2006 : 15-16). Le financement public est également de plus en plus précis et ciblé : le cahier de charge est individuel (contrairement à une approche de guichet), ce sont des parcelles précises qui sont mises sous contrat et chacun des engagements unitaires correspond à une compensation préalablement calculée à l'échelle nationale selon le surcoût qu'il implique.

En résumé, l'administration agricole nationale a profité de la fenêtre d'opportunité ouverte par les pressions combinées provenant de l'Europe et de plusieurs milieux (entre autres associatif et scientifique) en faveur d'un renforcement de la politique agroenvironnementale pour instiller dans la programmation 2007-2013 des préceptes managériaux à travers l'élaboration des MAET. Appuyée sur les évaluations de bureaux d'étude indépendants favorisant l'efficacité et l'efficacité accrues des MAE, l'administration agricole a ainsi lancé l'amorce d'un ajustement global-sectoriel au sein de ce secteur. Comme la structure

des MAET délègue un rôle de pilotage majeur aux administrations infranationales, qui disposent en conséquence d'une marge de manœuvre importante dans leur implantation, il est opportun de considérer maintenant le travail de médiation qu'elles effectuent sur les terrains d'intervention, en commençant par les administrations environnementales.

### **III. Les administrations régionales environnementales, entrepreneures de l'importation de nouveaux mécanismes politiques en agroenvironnement**

L'analyse de la mise en œuvre des politiques met souvent en relief des phénomènes de décalage ou de distorsion qui surviennent entre le design théorique d'un programme et son implantation pratique (Pressman et Wildavsky, 1973). Nous nous interrogeons dans la suite de ce chapitre sur la façon dont les administrations publiques infranationales se sont approprié des MAET et si les caractéristiques managériales de cet outil ont résisté à l'épreuve de leur mise en œuvre sur leurs terrains d'intervention, par le biais de l'étude de deux régions, le Centre et le Languedoc-Roussillon. Nous nous intéressons d'abord spécifiquement dans cette partie au rôle des administrations environnementales dans la conduite des MAET.

En théorie, les nouvelles Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui résultent d'une fusion interministérielle effectuée en 2010, sont associées au pilotage des MAET. En plus d'avoir un rôle de financeur des MAET biodiversité par l'entremise des fonds de Natura 2000, la circulaire du ministère de l'Agriculture sur la programmation agroenvironnementale 2007-2013 indique que les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) doivent travailler « en coordination étroite » avec les DREAL dans l'organisation de la Commission régionale agroenvironnementale (CRAE, arène consultative régionale sur les MAET) (Ministère de l'Agriculture, 2007b : 13). Nous examinons dans cette partie comment les DREAL se sont saisies de cette opportunité nouvelle d'activation dans le secteur agricole pour tenter d'en renforcer le verdissement. Dans les deux régions étudiées, elles ont joué un rôle fondamental dans l'introduction de nouveaux mécanismes innovateurs dans l'action



publique agroenvironnementale; nous nous intéressons d'abord à l'utilisation des appels à projets (section 1), puis du diagnostic écologique (section 2), avant d'analyser les effets de cette participation récente des administrations environnementales régionales sur les rapports de force au sein du secteur agricole (section 3).

## **1. L'introduction des appels à projets agroenvironnementaux dans deux régions françaises**

Lors de l'élaboration des MAET, le ministère national de l'Agriculture a prévu l'utilisation d'appel à projets agroenvironnementaux par les administrations infranationales afin que les projets sélectionnés parmi ceux soumis soient les plus performants d'un point de vue écologique. Cette « concurrence encadrée » (Hassenteufel *et al.*, 2001) constitue une nouveauté considérable dans la politique agroenvironnementale française et nous étudions dans cette section en quoi ce dispositif managérial consiste exactement, puis comment il a été utilisé en région Centre et Languedoc-Roussillon.

### ***1.1 Les appels à projets : vers une « concurrence encadrée » dans l'offre de services agroenvironnementaux?***

La création de « quasi-marché » dans la prestation des services publics est l'une des mesures phares habituellement associées au management public. Dans le domaine des systèmes de protection maladie qu'Hassenteufel et ses collègues ont étudiés dans quatre pays européens (Allemagne, Angleterre, Espagne, France), la concurrence encadrée se traduit « par la transformation des prestataires de soins en “entrepreneurs de soins” placés en situation de concurrence pour les ressources et les patients et par la mise en place d'outils d'évaluation de la performance de soins » (Hassenteufel *et al.*, 2001: 29). Ainsi, l'État définit les caractéristiques essentielles que les offreurs de soins, publics et privés, doivent respecter pour être admis dans le marché des services en santé et les patients ont ensuite le choix de transiger avec l'entrepreneur présentant l'offre la plus adaptée à leur besoin. Afin que le choix soit éclairé, ce fonctionnement exige l'accessibilité à des

évaluations concernant la performance comparative des offreurs de soins, tant pour ce qui est de la qualité de leurs prestations que de leurs coûts. Enfin, l'ouverture à la concurrence impose que l'État mette « en place un cadre institutionnel destiné à réguler le secteur libéralisé (surveillance de la concurrence effective entre les opérateurs, contrôle des missions d'intérêt général, ...) » (De Visscher et Varone, 2004: 182).

Le mécanisme d'appel à projets inséré dans le design des MAET laisse à première vue penser à l'introduction d'une logique de quasi-marché similaire dans l'opérationnalisation des mesures agroenvironnementales sur le terrain. Une pareille distinction entre financeurs des mesures (services déconcentrés de l'État et agences de l'eau) et entrepreneurs des services (opérateurs agroenvironnementaux) est effectuée, à laquelle s'ajoutent les agriculteurs contractants, fournisseurs des services environnementaux recevant une compensation en l'échange de leur prestation. Par le biais de l'instauration des appels à projets, le ministère de l'Agriculture cherche à mettre en concurrence dans des territoires précis des « porteurs de projet » qui leur soumettront des offres diversifiées et compétitives. À partir de ce bassin de soumissions, les administrations infranationales peuvent choisir de façon informée de financer les projets agroenvironnementaux jugés les plus optimaux. Conséquemment, les opérateurs deviennent de véritables entrepreneurs agroenvironnementaux qui tentent de recruter les agriculteurs présentant le potentiel agroenvironnemental le plus optimal. En théorie, l'action publique s'améliore donc à la fois quant à son efficacité environnementale et dans l'efficience de son utilisation des fonds publics. Dans les pages qui suivent, nous montrons comment cette logique inédite au secteur agricole a été reprise par l'administration environnementale en région Centre.

### ***1.2 Centre : l'appel à projets comme mécanisme de priorisation des enjeux et des territoires d'intervention sans usage de la concurrence***

En région Centre, le principe de concurrence véhiculé en théorie par les appels à projets trouve peu d'écho chez les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des MAET. Ce mécanisme reste d'ailleurs inutilisé jusqu'en 2010, au moment où il fait l'objet d'une

réappropriation pour en faire un filtre de participation afin d'orienter les financements en fonction des priorités stratégiques identifiées par les administrations infranationales.

C'est que lors de l'entrée en vigueur des MAET en 2007, la DRAAF (Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) s'est surtout préoccupée d'obtenir un taux de contractualisation satisfaisant et correspondant aux enveloppes budgétaires disponibles. Or, les MAET se sont révélées très populaires et l'ampleur prise par le programme en 2008-2009 a obligé la DRAAF Centre à réfléchir à une méthode de restriction des offres de projets agroenvironnementaux. C'est à ce moment qu'elle a demandé l'implication de la DREAL sur les MAET à enjeu biodiversité parce que la DRAAF « n'avait pas les compétences pour dire : stop, ici ce n'est pas intéressant; ici, il faut procéder autrement, etc. [...] Depuis 2010 on passe par un appel à projets, assez strict, assez sévère, où on a réfléchi sur quels enjeux on voulait que se concentrent les contrats agricoles. [...] Donc on est associé avec la DRAAF pour mieux gérer l'enveloppe FEADER, mieux la distribuer là où les territoires en ont besoin, là où ça nous semble intéressant<sup>392</sup> ». L'idée poursuivie est à la fois d'accroître la pertinence et l'efficacité des MAET et d'optimiser l'utilisation des fonds agroenvironnementaux.

Les appels à projets ont d'abord posé la condition minimale de concentrer la majeure partie de la surface des projets à l'intérieur du périmètre Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau, ce que la DRAAF n'avait pas auparavant exigé malgré le fait que les MAET aient été spécifiquement conçues à cet effet. Une échelle de priorisation a ensuite été incluse à l'appel à projets. Dans le cas des MAET à enjeu eau, ce sont les différents types de bassins de captage qui sont classifiés selon leur ordre d'importance (par exemple priorité 1 aux bassins Grenelle avec programme d'action et zonage validé par le préfet; priorité 2 aux bassins Grenelle avec programme d'action en cours d'écriture, et ainsi de suite). Pour ce qui est des MAET à enjeu biodiversité, les priorités sont établies à l'intérieur des territoires, en ciblant certaines espèces particulières que la DREAL a identifiées comme étant à protéger. Pour que les projets agroenvironnementaux soient financés, il faut donc qu'ils

---

<sup>392</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

s'inscrivent dans l'une ou l'autre des différentes priorités établies par l'agence de l'eau et les services déconcentrés de l'État. L'appel à projets agit donc comme un encadrement préalable des projets et n'introduit pas vraiment un principe de concurrence entre les opérateurs puisque les projets correspondant aux priorités sont généralement tous financés. Autrement dit, l'appel à projets a permis de réduire l'offre agroenvironnementale qui était devenue trop grande et d'en améliorer la pertinence en relevant le barème minimal à respecter, mais n'a pas fait jouer une logique de concurrence dans le financement des projets puisque l'offre s'articule désormais aux enveloppes budgétaires disponibles.

Ainsi, contrairement aux préceptes managériaux, le recours aux appels à projets en région Centre a eu pour effet de réduire la marge de manœuvre des opérateurs dans leur montage des projets agroenvironnementaux, ce qui a d'abord été très mal accueilli par ces derniers. Le taux de contractualisation des MAET dans l'année suivant l'introduction des appels à projets s'en est d'ailleurs ressenti. La DREAL a de son côté utilisé ce nouveau mécanisme afin d'augmenter son poids dans la coproduction des MAET. Ayant peu d'expertise sur les enjeux de biodiversité, la DRAAF lui a laissé une large autonomie pour l'élaboration du classement des priorités sur les MAET biodiversité. La DREAL a alors établi les principales espèces à préserver selon un critère de cohérence de l'action publique, d'une part en analysant à l'échelle régionale les enjeux les plus pressants auxquels s'attaquer et d'autre part en mettant « en avant certaines espèces d'oiseaux pour lesquelles il nous semble que l'outil MAET c'est vraiment quelque chose qui peut permettre de les sauver<sup>393</sup> ». La DREAL ne s'est pas arrêtée à ce rôle de priorisation des enjeux : si les opérateurs possèdent toujours une marge de manœuvre pour choisir les engagements qui permettront d'atteindre les objectifs visés, la pertinence de leur cahier de charge est vérifiée par la DREAL. Si l'appel à projets a d'abord été plutôt mal reçu, au moment de nos entretiens en 2013 son fonctionnement s'était rodé et l'agent de la DREAL en tirait satisfaction : « même si on n'a toujours pas de bilan, je pense que ça nous a permis de moins nous éparpiller, de ne plus faire des contrats un peu n'importe où ou pour des enjeux qui n'existent pas et de nous concentrer sur les territoires où il y en avait besoin et sur les

---

<sup>393</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

espèces qui nécessitaient une mosaïque de parcelles bien localisées, ou alors de faire un corridor, etc.<sup>394</sup> ».

En région Centre, l'appel à projets, combiné au financement qu'apporte la DREAL pour l'animation des MAET biodiversité, a donc autorisé cette dernière à se positionner comme un joueur important dans le jeu politique agroenvironnemental et à accroître son contrôle sur les opérateurs plutôt que de faire jouer la concurrence entre eux. En effet, comme la DREAL paye les opérateurs pour leur animation,

On est légitime de dire : voilà ce que l'on voudrait que vous fassiez et ils nous rendent des comptes comme à n'importe quel employeur. [...] Par cette porte d'entrée là, on sait exactement ce que font les animateurs, on sait ce que l'on peut leur demander et ce que l'on peut obtenir d'eux. Ça nous permet d'avoir des bilans, des retours, ils nous font part de leurs difficultés, de leurs résultats, positifs ou négatifs et donc pour nous c'est aussi une sécurité<sup>395</sup>.

Deux registres cognitifs se dénotent ici : d'abord l'accent mis sur la reddition de compte et la transparence dans la mise en œuvre des MAET, ce qui renvoie à la culture de suivi et d'évaluation propre au référentiel managérial. Ensuite, cette reddition de compte est associée à l'émergence d'un dialogue entre l'administration et les opérateurs, où l'échange avec les acteurs du terrain est conçu comme un moyen d'apprentissage permettant à terme d'améliorer l'action publique. Dans cet ordre d'idée, la DREAL Centre a créé en cours de programmation des « journées techniques », qui rassemblent une fois l'an l'ensemble des porteurs de projets et la DREAL. Pour un agent, le principe est de mettre en réseau ces divers acteurs et qu'y puissent être évoquées

Des choses très concrètes, faire un genre de bilan de la programmation, identifier les difficultés, les lacunes dans le démarchage et la contractualisation, quelles sont les MAE qui n'ont jamais trouvé preneur, quelles sont celles au contraire qui ont été trop massivement prises et qui mériteraient d'être renforcées, etc. [...] Il y a des échanges sur les astuces d'animation. [...] Et ça, pour moi, c'est une vraie instance de débats. Il y a des choses qui ont été dites, des choses qui ont fait du mal à être entendues<sup>396</sup>.

---

<sup>394</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>395</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>396</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

La démarche d'affirmation politique de la DREAL porte une volonté d'initier un mode de gouvernance multipartenarial et *bottom-up*, dans l'objectif d'améliorer la mise en œuvre des MAET et leur efficacité environnementale. Cette approche de coproduction des politiques fondée sur des processus d'apprentissage collectif s'inscrit tout à fait dans la variante participative du management public<sup>397</sup>. Ici, la DREAL valorise le partage des expériences terrain des opérateurs et les échanges qui s'ensuivent entre eux et avec elle, qui lui permettent à la fois de recueillir de l'information de « première main », de déterminer « ce qui marche » de ce qui fonctionne moins bien et ainsi de concentrer les efforts publics sur les dispositifs semblant les plus efficaces. Cette démarche pragmatique pose la DREAL comme une « organisation apprenante » (Bezes, 2005: 29), qui place les agents administratifs et les opérateurs terrain au centre de l'amélioration de l'action publique.

Cela étant dit, les appels à projets ont rencontré de nombreux écueils en région Centre. Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 4, ce mécanisme a plutôt bien fonctionné pour ce qui est des MAET biodiversité, mais a créé pour les enjeux eau une véritable levée de boucliers chez les organisations professionnelles agricoles. Le blocage qu'elles ont maintenu en guise de protestation sur la contractualisation des MAET à enjeu eau de 2010 à 2012 a finalement eu raison de l'appel à projets : la DRAAF a abandonné unilatéralement les critères plus restrictifs et la hiérarchisation des priorités. De plus, il arrive semble-t-il régulièrement que les DRAAF court-circuitent les décisions des agences de l'eau et des DREAL en acceptant de financer un projet agroenvironnemental jugé insuffisamment ambitieux par les deux autres acteurs financeurs. Les appels à projets sont donc utilisés de façon contrastée en région Centre : la dynamique nouvelle que la DREAL impulse en les mobilisant se heurte à la tradition corporatiste agricole que la DRAAF maintient en place.

---

<sup>397</sup> Rappelons que selon Bezes (2005: 29), cette variante participe à l'importation de méthodes managériales du secteur privé au sein des politiques, tout en insistant « sur les spécificités du secteur public et de ses missions, qu'elle articule avec des objectifs de qualité, dont la réalisation est fondée sur une intensification de la "relation de service", plaçant au cœur des réformes le rôle des citoyens, des usagers et des personnels ».

### ***1.3 Languedoc-Roussillon : un mécanisme inutilisé en raison de la méfiance envers le principe de concurrence***

En Languedoc-Roussillon, l'appel à projets n'a pas été utilisé dans la mise en œuvre des MAET pendant la période 2007-2013<sup>398</sup>. Contrairement au Centre où l'ampleur qu'a prise la contractualisation a obligé les administrations à recourir à ce mécanisme en cours de programmation afin de juguler la trop forte offre de projets, en Languedoc-Roussillon les projets agroenvironnementaux proposés et validés ont assez bien correspondu aux enveloppes budgétaires disponibles. Le contrôle pour éviter un désalignement de l'offre et de la demande s'est plutôt effectué d'une part en plafonnant les aides offertes par exploitation<sup>399</sup>, et d'autre part en refusant d'ouvrir à la contractualisation certains types de MAE (par exemple, la décision a été prise d'ouvrir à la contractualisation la mesure races menacées, en la restreignant toutefois uniquement aux races ovines à faible effectif, bien que plusieurs demandaient d'y inclure aussi les races équines)<sup>400</sup>.

Ainsi, contrairement au Centre, la DRAAF Languedoc-Roussillon n'a pas ressenti le besoin d'user de l'appel à projets pour restreindre l'offre de projets agroenvironnementaux, ni de solliciter la DREAL pour l'aider à baliser ce mécanisme, qui elle-même ne s'en est pas saisie. La DRAAF s'est tout de même intéressée en cours de programmation à la possibilité d'utiliser ce dispositif dans la gestion des MAET. Comme l'indique cet extrait de document produit par la DRAAF, l'interprétation qui en est faite est celle d'une démarche individuelle et concurrentielle qui se rapproche des appels d'offres ou des enchères :

Selon le principe des appels à projets, le décideur public annonce les objectifs environnementaux qu'il vise et le budget dont il dispose pour cette opération. Tous les agriculteurs le souhaitant sont invités à proposer un projet d'évolution de leurs pratiques

---

<sup>398</sup> Un appel à projets a été lancé à l'échelle nationale pour la contractualisation d'une MAET « prairies humides ». Les partenaires financiers du Languedoc-Roussillon (DRAAF, DREAL, agence de l'eau) ont décidé d'ouvrir l'appel à projets sur leur territoire en 2012, mais cela s'inscrivait dans une dynamique impulsée par l'échelle nationale et non par les services déconcentrés de l'État.

<sup>399</sup> Plafond de 10 000 €/an/exploitation en moyenne sur un territoire, avec un maximum de 15 000 €/an/exploitation et une exception dans le cas d'agriculteurs contractualisant sur deux territoires ou plus (par exemple dans une zone Natura 2000 et sur un site à enjeu eau) pour qui le plafond est porté à 20 000 €/an/exploitation (DRAAF, 2010 : 6).

<sup>400</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

contribuant à ces objectifs, autrement dit un cahier des charges et le montant annuel par hectare qu'ils souhaitent recevoir en contrepartie de l'adoption de ces pratiques. Les projets des agriculteurs sont classés sur la base d'un score environnemental (qui est fonction des pratiques qu'ils proposent et éventuellement de leur localisation par rapport aux enjeux environnementaux) et en fonction du montant demandé. Les meilleures offres sont retenues jusqu'à épuisement du budget. Cela signifie que tous les projets soumis ne sont pas retenus (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012 b : 6).

Sur la base de cette définition, la DRAAF a sondé en 2012 et 2013 les différentes parties prenantes impliquées dans les MAET (agents de l'État, agence de l'eau, opérateurs et agriculteurs individuels) sur la pertinence d'y avoir recours. La conclusion de l'exercice est que « les appels à projets individuels (appels d'offres) ne sont pas perçus positivement » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2013 : 3). Les opérateurs agroenvironnementaux relèvent tout de même quelques avantages potentiels de ce mécanisme, qui donnerait une plus grande liberté aux agriculteurs qui pourraient proposer des pratiques pertinentes, mais qui ne sont pas répertoriées actuellement dans le catalogue national des engagements unitaires. De plus, en établissant eux-mêmes le montant demandé pour la MAET proposée, les agriculteurs seraient assurés de recevoir une compensation qui correspond aux contraintes réelles et propres à leur exploitation. En revanche, lorsque les opérateurs sont questionnés quant à l'efficacité et l'efficience de ce mécanisme, près d'un tiers d'entre eux

Ne se prononcent pas, [et] ils ne sont que 32 % à penser que le système de l'appel d'offres permettrait de sélectionner les agriculteurs qui ont le plus grand impact environnemental à budget égal et seulement 16 % à admettre qu'il permettrait de diminuer le coût des mesures pour un même impact environnemental. En fait, l'essentiel des réponses exprime surtout des craintes : acceptation de ce système par les agriculteurs, de construire leur propre cahier des charges en lien avec l'objectif environnemental annoncé ; refus de monter un dossier de candidature qui peut ne pas être retenu ; difficulté d'évaluer le montant à demander. Certains répondants signalent aussi que la mise en concurrence des agriculteurs ne va pas dans le sens d'une dynamique collective (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012 b : 5).

Le principe de concurrence suscite donc une méfiance généralisée, même en dehors d'un système d'allocation des aides publiques. Par exemple, les porteurs de projet questionnés « sont nombreux à rejeter le principe de mise en concurrence sous-jacent à toute élection du "territoire de l'année" ou à tout concours agricole et préfèrent favoriser l'échange d'expériences plutôt que la compétition » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012b : 6).

En somme, sur nos deux terrains d'enquête, nous constatons que l'introduction de nouveaux principes et mécanismes d'action publique (la mise en concurrence par les appels



à projets) est mise à l'épreuve de la culture et de la tradition de fonctionnement caractéristiques du secteur agricole. La logique de concurrence n'est manifestement pas intégrée aux processus politiques agricoles, ni chez la profession agricole, ni chez les administrations agricoles, qui n'ont utilisé que tardivement ou pas du tout l'appel à projets dans les deux cas étudiés. En région Centre, c'est l'administration environnementale (DREAL) qui reprend ce mécanisme et se le réapproprie, sans toutefois y faire jouer la concurrence. Pour la DREAL Centre, il s'agit plutôt d'un moyen d'accroître la pertinence environnementale des MAET ainsi que sa propre influence dans leur coproduction menée de pair avec les porteurs de projets. La DREAL s'impose ainsi comme médiatrice entre les visées réformatrices initialement dévolues aux appels à projets et leur traduction au jeu politique agroenvironnemental. Dans ce processus d'acclimatation, c'est la variante participative du référentiel du management public qui est décelable, s'avérant à la fois plus conforme au fonctionnement habituel du secteur agricole (les critères minimaux sont relevés, mais demeurent les mêmes pour tous, sans mise en concurrence des différents intervenants) et aux valeurs publiques que privilégie la DREAL (une augmentation de l'efficacité environnementale des MAET par une démarche pragmatique d'apprentissage prenant en compte les expériences des acteurs du terrain et l'expertise écologique de la DREAL). La DREAL du Languedoc-Roussillon quant à elle ne s'est pas appropriée le mécanisme d'appel à projets, mais a pris l'initiative d'insérer un dispositif inédit dans la construction des contrats MAET, comme cela est exposé dans la section suivante.

## **2. Languedoc-Roussillon : le diagnostic écologique de l'exploitation pour renforcer la pertinence environnementale des MAET**

Quoique la DREAL Languedoc-Roussillon ne se soit pas saisie de l'appel à projets, elle s'est, comme son homologue du Centre, affirmée comme un acteur entrepreneur de changement dans la mise en œuvre des MAET. En effet, elle est à l'initiative de l'introduction d'un nouveau mécanisme nommé le diagnostic écologique. Financé par la DREAL dans le cadre de ses crédits annuels d'animation des sites Natura 2000 (et ne s'appliquant donc qu'aux MAET biodiversité), le diagnostic écologique est une particularité du Languedoc-Roussillon. Il consiste en la réalisation d'un diagnostic se

déroulant sur une période de trois jours sur chaque exploitation agricole en amont de leur contractualisation, de façon à orienter le contenu des MAET afin de cibler les pratiques les plus efficaces dans le contexte environnemental spécifique de l'exploitation. Les agriculteurs désirant signer une MAET biodiversité sont dans l'obligation d'accepter la réalisation du diagnostic écologique de leur exploitation, mais la prise en compte de ses recommandations dans le contrat agroenvironnemental demeure cependant facultative.

L'insertion d'un tel mécanisme est rapidement apparue comme une nécessité pour l'administration environnementale. Le design national des MAET exige seulement qu'un diagnostic agricole soit effectué et son versant environnemental se limite principalement à confirmer la superficie de l'exploitation située en zone Nature 2000 ainsi que la présence de l'espèce visée par la mesure. Or, pour l'agent de la DREAL responsable des MAET biodiversité, « c'est la grosse défaillance de ce programme. Il y a beaucoup de régions en France où il n'y a pas de diagnostic qui est fait, je ne sais pas comment ils font pour choisir... Ce qu'il y a eu de très bien ici, c'est qu'on a demandé systématiquement sur les sites Natura 2000 à ce qu'il y ait des diagnostics préalables. On a posé ça, qu'il n'était pas envisageable de partir dans des contractualisations sans diagnostic préalable<sup>401</sup> ».

C'est sur ce postulat que la DREAL a établi en 2008 un partenariat avec le Conservatoire d'espaces naturels du Languedoc-Roussillon (CEN-LR) afin qu'il actualise pour les MAET une méthode de diagnostic qu'il avait déjà développée quelques années plus tôt. À cet effet, le diagnostic écologique a été construit spécifiquement pour être « un outil d'aide à la décision », dans l'objectif de mettre en œuvre au niveau très précis de l'exploitation et de la parcelle visées les MAET « les plus efficaces d'un point de vue écologique et pertinentes d'un point de vue technique et économique » (CEN-LR, 2011 : 9). Ainsi conçu, le diagnostic écologique propose un service individualisé à l'agriculteur et l'implique dans une dynamique d'apprentissage des impacts environnementaux de ses pratiques : « par rapport à d'autres méthodes de diagnostic d'exploitation, celle-ci s'intéresse très précisément à la biodiversité présente sur l'exploitation, et se veut pédagogique pour

---

<sup>401</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

l'exploitant afin de pouvoir, à partir du diagnostic, travailler ensemble sur la construction et la mise en œuvre des préconisations de gestion de cette biodiversité à l'intérieur du système d'exploitation » (CEN-LR, 2011 : 11-12). Ce portrait individualisé de l'exploitation autorise en outre une efficacité potentiellement accrue des MAET contractualisées, puisqu'il cible les enjeux, les parcelles et les pratiques susceptibles d'avoir le plus grand impact sur l'environnement et « permet alors d'inciter l'exploitant à contractualiser les parcelles avec des enjeux forts » (Asconit Consultants, 2013 : 16). Enfin, contrairement au diagnostic agricole érigé selon des critères surtout administratifs, le diagnostic écologique repose sur des indicateurs scientifiques mesurant à la fois la quantité d'infrastructures agroécologiques présente sur l'exploitation agricole ainsi que leur qualité et leur état de conservation<sup>402</sup>. Pour le CEN-LR, ces indicateurs assurent la pertinence du diagnostic par leur fiabilité, leur crédibilité, leur sensibilité et leur précision (CEN-LR, 2011 : 17).

La DREAL Languedoc-Roussillon s'est ainsi instituée comme un entrepreneur politique dans le nouveau champ d'action que lui a ouvert sa participation aux MAET, en y insérant un mécanisme innovant autorisant des décisions plus éclairées, tant pour les agriculteurs dans le montage de leurs contrats que pour les administrations qui valident les projets agroenvironnementaux. Cette volonté d'innovation, de croisement des expertises et de coproduction des MAET s'accompagne également d'une préoccupation quant à l'efficacité et à l'efficience réelles des diagnostics écologiques, qui prennent une part importante des budgets Natura 2000 de l'organisation<sup>403</sup>. La DREAL a à ce propos commandé en 2013 à un bureau indépendant une étude visant à évaluer ce mécanisme et à y proposer des améliorations en vue de la programmation 2014-2020 (Asconit Consultants, 2013).

Cette étude, menée par Asconit Consultants, de même que les entretiens que nous avons conduits, montrent à nouveau les difficultés d'intégrer aux processus politiques agricoles des mécanismes cherchant à améliorer l'efficacité de l'action publique. En effet, le

---

<sup>402</sup> Les infrastructures agroécologiques « peuvent être des haies, alignements d'arbres, arbres isolés, bosquets, bandes enherbées, mares ou lavognes, fossés, lisières (si elles font partie du parcellaire de l'exploitation), murets... » (CEN-LR, 2011 : 19).

<sup>403</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

diagnostic écologique est effectivement réalisé, mais ses retombées dans le montage des MAET sont soumises au bon vouloir de l'agriculteur contractant et aux négociations avec les chambres d'agriculture départementales, qui sont habituellement les structures chargées d'établir le diagnostic agricole de l'exploitation. Idéalement, la suggestion du cahier de charge de la MAET à l'agriculteur résulterait d'une « construction commune, où il y aurait un technicien écologue et un technicien agricole qui rédigeraient vraiment ensemble une proposition. [Dans la pratique], c'est plutôt on confronte les deux diagnostics pour en arriver à une cote la moins mal taillée possible<sup>404</sup> ». Cette articulation plus ou moins réussie est aussi relevée comme un problème dans le rapport d'évaluation, qui note que

Les mesures proposées dans le diagnostic écologique et qui correspondent à l'optimum recherché sont confrontées aux contraintes particulières des exploitations identifiées dans le diagnostic agricole ; les mesures finales peuvent donc être moins ambitieuses que celles proposées dans le diagnostic écologique. [De plus], dans certains secteurs, il existe une forte pression agricole pour la signature de contrats, la tendance est alors de s'orienter vers des mesures peu contraignantes et sur des parcelles où il est facile de les mettre en œuvre, pas forcément celles aux enjeux écologiques les plus forts (Asconit Consultants, 2013 : 20-21).

L'« optimum » agroenvironnemental que le diagnostic écologique établit n'est néanmoins pas sans effet : s'il est vrai que ce sont souvent les mesures les moins contraignantes qui sont engagées et que la « plus-value du diagnostic écologique n'est donc pas toujours le choix de la mesure en lui-même », les services départementaux déconcentrés de l'État (DDT) remarquent cependant que le diagnostic a permis d'orienter la contractualisation vers les parcelles aux enjeux les plus forts (Asconit Consultants, 2013 : 16-17; 21).

Une autre difficulté identifiée est le suivi des diagnostics écologiques. S'ils sont une étape obligatoire préalable à la contractualisation d'une MAET afin de tenter d'en orienter le contenu, ils s'avèrent par moment davantage « une pièce je dirais administrative du dossier, dont on ne sait pas trop quelle est la plus-value ou comment les données sont utilisées. [...] En plus, il n'y a pas toujours de points de vérification avec le dossier qui est déposé par l'exploitant : est-ce qu'il est conforme à ce diagnostic? Parce que les services n'ont pas toujours le temps d'instruire ou alors ils instruisent très tardivement et alors c'est trop tard,

---

<sup>404</sup> Entretien, agent, Conservatoire des espaces naturels régional, Languedoc-Roussillon, 14 novembre 2012.

la contractualisation elle est partie<sup>405</sup> ». Ceci dit, même lorsque l’articulation entre le diagnostic écologique et le contrat proposé est vérifiée, des agents de l’État « regrettent que le diagnostic ne permette pas de refuser une mesure sur une parcelle lorsqu’elle n’est pas utile au regard des enjeux écologiques » (Asconit Consultants, 2013 : 16). Toute la faiblesse de ce mécanisme se situe dans sa fonction strictement informative, qui ne lui permet pas de lier ses recommandations aux MAET qui sont au final signées.

Le désir des acteurs administratifs pour une utilisation stratégique accrue du diagnostic écologique pour renforcer l’efficacité des MAET est néanmoins visible. L’idée émise précédemment de pouvoir s’en servir pour refuser certains pans des contrats agroenvironnementaux jugés non pertinents va en ce sens, tout comme le souhait exprimé par plusieurs pour que le diagnostic soit utilisé de façon « à permettre un suivi ultérieur de l’efficacité de la mesure » (Asconit Consultants, 2013 : 18). L’intégration d’indicateurs agroenvironnementaux dans le diagnostic préalable et leur suivi pendant et à la fin du contrat autoriseraient un double effet d’apprentissage, en éclairant d’une part « le lien entre pratiques et état écologique des parcelles afin de permettre l’ajustement des mesures[, et d’autre part en instillant une dynamique de] pédagogie auprès des exploitants sur la plus-value environnementale de leurs pratiques » (Asconit Consultants, 2013 : 37). Les fonctions éventuelles que pourrait remplir le diagnostic qui sont soulevées par les différents acteurs laissent entrevoir qu’à terme, ce mécanisme pourrait prendre de l’ampleur dans la politique agroenvironnementale sous l’influence du travail des administrations en ce sens.

Notons brièvement que si le diagnostic écologique est une particularité du Languedoc-Roussillon, en région Centre au moment de notre enquête en 2013 les acteurs financeurs s’intéressaient de plus en plus à insérer des dimensions environnementales au diagnostic agricole déjà en place. Par exemple, l’agence de l’eau active dans cette région avait alors commencé à financer jusqu’à 70 % des coûts d’un diagnostic complet, c’est-à-dire avec un versant écologique et non plus seulement agricole, des exploitations agricoles intéressées à contractualiser une MAET eau. Toutefois, ce diagnostic n’est pas obligatoire à la

---

<sup>405</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

contractualisation, pas plus que l'articulation de ses recommandations au contrat agroenvironnemental qui sera au final signé, ce qui neutralise grandement la portée de l'outil. Au moment de l'enquête, l'agence songeait toutefois à élever à 100 % le financement du diagnostic pour la programmation 2014-2020 afin d'en augmenter l'utilisation<sup>406</sup>. Quant à la DREAL du Centre, elle exige dans son appel à projets que le diagnostic agricole comporte certains éléments écologiques, mais cette démarche demeure en surface et ne semble pas impérativement respectée par les opérateurs :

On demande un diagnostic assez succinct, surtout si c'est les chambres d'agriculture qui font l'animation, elles n'ont pas les compétences naturalistes pour reconnaître une espèce d'une autre, donc on fait quelque chose de très bref qui dit : l'espèce est présente soit sur le site, soit à proximité pour qu'elle puisse réintégrer le site, on s'assure que le potentiel de l'habitat lui soit favorable, qu'il n'y a pas de risque de dérangement à proximité (lignes à haute tension, autoroutes). Après on dit aussi, mais ça ce n'est pas très bien respecté, assurez-vous que la parcelle est située à un endroit pertinent pour l'espèce et que l'agencement des parcelles entre elles soit aussi intéressant pour créer une mosaïque d'habitats, ou un corridor, etc. Donc c'est ce genre de diagnostic qu'on essaie de faire très succinct, pour qu'il soit suivi par tous, et qu'on a rendu obligatoire via l'appel à projets depuis 2010. Mais il n'est pas très bien suivi et la DRAAF pour l'instant elle a été assez souple, elle ne l'a jamais exigé pour donner les financements. [...] Donc on essaie de faire ce que l'on peut, mais on a les mains liées aussi par la bonne volonté des animateurs : ils ne remplissent pas toujours leurs contrats en totalité et s'il y a quelque chose qui n'est pas fait en général ce sont les comptes-rendus des diagnostics. Donc c'est difficile d'avoir un suivi vraiment précis, sauf sur les quelques espèces qui concentrent toute notre attention.

À nouveau, l'interférence des opérateurs dans la mise en œuvre du mécanisme et le court-circuitage par l'administration agricole des exigences demandées par la DREAL illustrent les difficultés rencontrées dans l'implantation de critères, principes et mesures destinés à accroître l'efficacité des MAET, de même qu'à renforcer leur suivi et leur évaluation.

Malgré les entraves rencontrées dans l'institutionnalisation de l'appel à projets en région Centre et du diagnostic écologique en Languedoc-Roussillon, il n'en demeure pas moins que dans ces deux régions, les DREAL ont joué un rôle actif dans la mise en œuvre des MAET et dans le mouvement de leur renforcement initié en cours de programmation. Cette activation des administrations environnementales a d'ailleurs interrogé les rapports de force établis au sein du secteur des politiques agricoles, comme nous l'abordons maintenant.

---

<sup>406</sup> Entretien, agent, Agence de l'eau, Centre, 4 juin 2013.

### **3. Des tensions inter administrations infranationales recomposées par les MAET**

Dans les deux régions étudiées, les administrations environnementales ont participé activement à l'introduction de nouveaux mécanismes dans l'action publique agroenvironnementale. Les modalités pratiques et le sens qu'elles attribuent à ces nouveaux dispositifs confirment le tournant managérial qu'elles tentent d'induire dans la stratégie agroenvironnementale, qui est repérable par leur volonté de renforcer l'efficacité, l'efficience et la pertinence des MAET. La variante participative de ce référentiel est également détectable chez les agents des DREAL des deux régions, qui valorisent le rôle des acteurs, publics comme privés, qui participent à l'implantation des MAET, qui cherchent à mettre en place un processus de coproduction *bottom-up* et multipartenarial pour ces instruments, et qui veulent les améliorer en s'appuyant sur une démarche pragmatique fondée sur les apprentissages provenant des expériences terrain. L'affirmation de ces préceptes politiques n'est pas dénuée d'intérêt pour les DREAL, qui par leur entremise se positionnent stratégiquement dans le champ d'action agroenvironnementale où leur implication est encore relativement récente et reste à solidifier. Par la mobilisation de leur expertise environnementale dans les appels à projets et les diagnostics écologiques et par le financement qu'elles apportent aux MAET biodiversité, les DREAL tentent de modifier les rapports de forces institués avec les administrations agricoles régionales et départementales, les chambres d'agriculture et les opérateurs agroenvironnementaux.

Ceux-ci constituent cependant autant de points de veto et de résistance à l'entreprise de renforcement de la politique agroenvironnementale initiée par les DREAL. Le principe de mise en concurrence est à la fois rejeté par les DRAAF et les porteurs de projets, tout comme le rehaussement des critères d'efficacité dans le montage et la validation des contrats agroenvironnementaux. La DRAAF en région Centre a certes demandé à la DREAL sa collaboration pour implanter l'appel à projets, mais principalement afin de s'assurer du respect des enveloppes budgétaires disponibles par rapport aux projets proposés. Lorsque l'appel à projets sur les MAET eau a conduit à un blocage de la

contractualisation, la DRAAF a reculé sur l'emploi de cette mesure, et ce, sans consulter ses partenaires de la DREAL et de l'agence de l'eau. D'ailleurs, un intervenant travaillant dans une agence de l'eau présente dans dix régions de la France nous confiait que les DRAAF acceptent régulièrement de financer des MAET que les DREAL et l'agence refusent pour leur manque d'ambition environnementale<sup>407</sup>. Ajoutons à cela que la DRAAF n'exige pas toujours les documents pourtant obligatoires pour la validation des projets (par exemple les diagnostics agricoles en région Centre) et que l'absence générale de suivi et de vérification de la part des administrations vient au final fortement limiter tout phénomène de concurrence et efforts pour rehausser l'efficacité et l'efficience des MAET.

Les opérateurs agroenvironnementaux et les agriculteurs contractants conservent quant à eux un pouvoir considérable dans les négociations entourant la mise en œuvre des MAET. Les appels à projets agroenvironnementaux ne répondent pas à la même logique que les appels d'offres pour la construction d'infrastructures par exemple, où il est toujours assuré que des soumissions seront proposées. En agroenvironnement, si l'appel à projets est trop exigeant, il n'y a tout simplement pas d'offre et un problème de sous-contractualisation peut alors survenir, comme c'est le cas dans certains projets qui nous ont été rapportés, qui sont validés depuis plusieurs années, mais dans lesquels les opérateurs n'ont pas réussi à recruter d'agriculteurs participants<sup>408</sup>. Quant au diagnostic écologique dont la réalisation est obligatoire, mais les recommandations facultatives, plusieurs reconnaissent son effet de sensibilisation certain sur les agriculteurs (Asconit Consultants, 2013 : 18). Néanmoins, la décision finale leur appartient et ce sont les mesures basiques et non les plus efficaces sur le plan environnemental qui demeurent les plus contractualisées.

Nous notons toutefois la volonté exprimée par les DREAL, mais aussi par certaines administrations agricoles départementales, d'utiliser l'appel à projets et le diagnostic écologique pour en faire des leviers pour refuser des contrats et des mécanismes pour en mesurer dans le temps les effets environnementaux. Ainsi, malgré les limites détectées, le

---

<sup>407</sup> Entretien, agent, Agence de l'eau, Centre, 4 juin 2013.

<sup>408</sup> Entretien, agent, Collectivité locale, Languedoc-Roussillon, 15 novembre 2012; Entretien, agent, Direction départementale des territoires, Languedoc-Roussillon, 29 novembre 2012; Entretien, agent, Collectivité locale, Centre, 7 juin 2013.



mouvement de renforcement des MAET amorcé par les DREAL peut convaincre d'autres acteurs à s'engager dans cette voie.

Au final, les administrations environnementales régionales apparaissent comme des entrepreneurs de changement dans l'action publique agroenvironnementale, mais la dynamique de renouvellement qu'elles impulsent se heurte aux façons de faire traditionnelles du secteur agricole et de ses principaux protagonistes. De nouvelles relations interservices s'établissent néanmoins, comme dans le cas de la demande de la DRAAF Centre à la DREAL pour l'aider à mettre en place l'appel à projets. Dans la partie suivante, nous présentons aussi un partenariat de travail très collaboratif qui s'établit entre la DRAAF, la DREAL et l'agence de l'eau en Languedoc-Roussillon.

#### **IV. Les administrations infranationales, médiateurs pragmatiques d'un renforcement « par le bas » de l'agroenvironnement**

L'inclusion de nouveaux mécanismes dans la politique agroenvironnementale par les administrations environnementales régionales est le premier versant de l'ajustement global-sectoriel managérial que nous avons observé dans la mise en œuvre des MAET. Le second renvoie à l'importance accordée, tant par les administrations agricoles qu'environnementales, à l'institutionnalisation de processus continus de suivi et d'évaluation dans la politique agroenvironnementale (section 1) et dans le bilan qu'elles dressent de la programmation 2007-2013 et des recommandations qu'elles suggèrent d'apporter aux MAET pour en renforcer la portée environnementale (section 2).

##### **1. Une utilisation stratégique de l'évaluation afin de renforcer les MAET**

La pertinence et l'efficacité réelles des MAET signées constituent un enjeu croissant chez les administrations infranationales, qui sont également préoccupées par le fait que les mécanismes de renforcement déployés se situent tous en amont de la contractualisation, sans suivi effectué pendant et après la durée du contrat. Dans les deux régions étudiées, tant

les administrations que les opérateurs agroenvironnementaux ont à cet effet fortement émis le besoin d'un accompagnement et d'une évaluation accrue dans l'implantation des MAET. La valorisation de l'outil de l'évaluation signalée à l'échelle européenne et nationale est donc aussi observable à l'échelon infranational. Au moment de notre enquête en 2012-2013, le besoin de faire un bilan était d'autant plus senti que les négociations entourant la politique agricole commune (PAC) 2014-2020 étaient à leur apogée. Dans ce contexte, le recours à l'évaluation ne vise pas prioritairement à préparer la reddition de comptes quant à la gestion des MAET; il s'agit plutôt pour les administrations infranationales de dresser un portrait global de leur implantation de façon à « faire remonter » leurs préoccupations aux pouvoirs nationaux et européens, ce afin de participer à l'évolution de l'action publique agroenvironnementale.

### ***1.1 Le suivi des MAET pour institutionnaliser une démarche agroenvironnementale intégrée et construite à partir de données mesurables***

Après plus de vingt ans d'expérimentations d'instruments agroenvironnementaux, l'un des souhaits partagés tant par le ministère de l'Agriculture que les administrations infranationales est que la programmation agroenvironnementale cesse de faire l'objet d'une « valse gouvernementale ». Si une relative continuité relie les différentes MAE mises en œuvre depuis le début des années 1990 en France, un même constat émerge parmi les principaux intervenants selon un agent du ministère de l'Agriculture. Il pose que le principal frein au développement de la politique agroenvironnementale est, « non pas l'appétit des souscripteurs, mais l'organisation de la politique publique, au sens où les périodes de programmation de la politique agricole sont de sept ans, et que ces dispositifs et les exploitations agricoles ont besoin de stabilité<sup>409</sup> ». Ce fonctionnement intermittent se révèle peu cohérent et non performant :

En début de programmation il y a deux-trois ans de période d'attentisme et de nécessaire réajustement de la rédaction initiale pour que ça corresponde bien aux attentes souhaitées et que ce soit bien accepté; trois-quatre ans de lancement, de montée en puissance; et, de nouveau, deux-trois ans d'attentisme par rapport à la fin de la programmation. Et on recommence ça à la prochaine programmation, ce qui fait que inter-programmation, en gros on

---

<sup>409</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Centre, 15 mai 2013.

travaille efficacement trois ans et on attend trois-quatre ans. La politique est stimulée environ la moitié du temps, ce qui fait qu'il est difficile d'entretenir des messages de continuité auprès des gens que l'on souhaite viser et qui sont, pour la politique agroenvironnementale, sur des zones emblématiques fixes, ça, ce n'est pas fluctuant<sup>410</sup>.

La volonté exprimée par la majorité des administrations et des différentes parties prenantes impliquées dans la politique agroenvironnementale est de maintenir une stabilité de l'encadrement global et des principaux dispositifs de façon à faire évoluer et à améliorer l'action publique agroenvironnementale sur la base de fondements stables plutôt que de toujours travailler à s'adapter à de nouveaux instruments, ce qui apparaît contre-productif.

Pour de nombreux acteurs, après plus de vingt ans de mise en œuvre, l'action publique agroenvironnementale apparaît comme un ensemble disparate et sans vision intégrée, comme en témoignent les propos d'un agent de la DREAL Languedoc-Roussillon :

Ce que je trouve un peu mal fichu, c'est que l'on a des générations de programmes, comme ça, sur cinq ans, mais on n'a pas de vision à long terme d'accompagnement des exploitations sur de longues périodes, peut-être dix ans, au moins deux générations de contrats. Ce qui fait que l'on s'engage dans quelque chose, sans savoir du tout si ce sera reconduit ou pas, si l'exploitant il va pouvoir poursuivre et à mon avis ça, ce n'est pas bon. Bon, il y en a qui s'arrêtent, d'autres qui continuent, on repart sur quelque chose, mais sans avoir fait vraiment un point en se disant comment on peut faire mieux? Est-ce qu'on peut faire mieux et comment? On n'est pas du tout dans cette démarche-là. On est dans des démarches de cinq ans à cinq ans, de programme à programme, avec des changements de programme, et moi je ne ressens pas d'orientation, en matière d'environnement, sur un long temps. C'est vrai il y a bien les grandes stratégies d'État, de préserver la biodiversité, de réduire les pollutions, bon. Mais, de façon opérationnelle, les programmes ne s'inscrivent pas dans la continuité les uns des autres<sup>411</sup>.

Ce « patchwork » agroenvironnemental a engendré une politique discontinue sur laquelle finalement peu de données ont été recueillies, notamment quant aux impacts environnementaux des diverses générations de programmes. Pour les administrations agricoles et environnementales des deux régions étudiées, il s'agit d'une défaillance majeure pour pouvoir réorienter et concevoir les nouveaux programmes agroenvironnementaux. Ce besoin d'activités de suivi et d'évaluation pour mettre en place une politique qui soit effectivement pertinente et la faire évoluer selon les résultats observés a d'ailleurs été transmis dans les deux cas aux pouvoirs nationaux<sup>412</sup>.

---

<sup>410</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Centre, 15 mai 2013.

<sup>411</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

<sup>412</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012; Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement

Enfin, un suivi des MAE semble aussi nécessaire pour chacune des exploitations agricoles sous contrat. L'absence de financement attribué pour le travail d'animation et de contrôle de leur mise en œuvre sur le terrain constitue l'une des lacunes les plus unanimement mentionnées par les différents interviewés, tant en région Centre qu'en Languedoc-Roussillon. Autrement dit, si un budget est prévu pour lancer le projet de territoire et effectuer le montage initial des MAET, aucun n'est ensuite dédié à un suivi auprès des agriculteurs qui se sont engagés, pas plus que pour l'évaluation de la bonne application des mesures contractualisées. L'agriculteur qui signe une MAET peut ainsi ne pas revoir son opérateur pendant les cinq années de son contrat. Cette faiblesse quant au suivi apparaît problématique sous plusieurs aspects. Le respect des contrats n'est pas vérifié et aucun processus d'apprentissage n'est induit chez les agriculteurs sur les effets de leurs pratiques sur l'environnement : « les agriculteurs se lancent, puis ne savent pas trop à quoi ça sert, ce que ça a pu donner, s'ils ont bien travaillé, etc.<sup>413</sup> ». Nombre d'opérateurs craignent d'ailleurs que ce manque d'accompagnement menace la pérennité des pratiques induites une fois le contrat terminé<sup>414</sup>. Cette absence de suivi amplifie également le manque de données existant quant aux résultats des programmations rurales qui se sont succédé au fil des ans et nuit à l'évolution de la démarche environnementale des agriculteurs qui en sont rendus à la signature de plusieurs générations de contrats agroenvironnementaux, qui peuvent être tous à peu près les mêmes, sans contenir de progression environnementale.

Ce besoin exprimé pour une continuité dans l'évolution de la politique agroenvironnementale française et pour la mise en place de processus de suivi et d'évaluation continus est émis tant par les administrations agricoles qu'environnementales, à l'échelle nationale comme infranationale. En Languedoc-Roussillon, l'administration agricole régionale (DRAAF) a d'ailleurs lancé, en partenariat avec d'autres acteurs, une

---

et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012; Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

<sup>413</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

<sup>414</sup> Entretien, agent, Chambre d'agriculture départementale, Languedoc-Roussillon, 26 novembre 2012 et Entretien, agent, Parc naturel régional, Languedoc-Roussillon, 10 décembre 2012.

enquête réflexive auprès des parties prenantes à la mise en œuvre des MAET, une initiative à laquelle nous nous intéressons dans les pages suivantes.

## ***1.2 Languedoc-Roussillon, 2011-2013 : une enquête réflexive auprès des parties prenantes des MAET***

En Languedoc-Roussillon, ce besoin décrit précédemment d’avoir en main des données sur les MAET mises en œuvre et des retours d’expérience de la part des diverses parties prenantes est tel que la DRAAF entreprend un processus évaluatif à l’échelle régionale. En 2011-2012, elle s’associe aux autres acteurs financeurs (DREAL et agence de l’eau) et à une équipe de recherche de SupAgro (l’École nationale supérieure agronomique de Montpellier<sup>415</sup>) pour réaliser une enquête réflexive et évaluative auprès des opérateurs agroenvironnementaux, d’agents de l’État impliqués dans le dispositif et d’agriculteurs situés sur des territoires éligibles (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012b : 1).

Deux principales raisons expliquent ce recours à l’évaluation. Premièrement, il s’agit pour la DRAAF de s’approprier véritablement le dispositif des MAET et non pas seulement de gérer administrativement son implantation : « cette étude-là, j’ai souhaité la lancer au départ parce que j’arrivais [à ce poste] depuis un an, et je me sentais très démuni parce que je bosse, je bosse sur les MAET, mais qu’est-ce que l’on fait réellement? Et c’est vrai qu’à part les montants, on n’avait rien de concret<sup>416</sup> ». C’est ainsi que la DRAAF a d’abord initié un travail statistique pour établir combien de contrats avaient été signés, combien de surfaces étaient engagées, quelle était leur répartition sur le territoire régional, etc. Ce premier portrait s’est ensuite suivi de l’enquête auprès des parties prenantes, autorisant une évaluation plus qualitative de la réception des MAET sur leur terrain d’intervention.

La deuxième raison pour lancer ce processus évaluatif est que, « dans la perspective de la PAC post 2013, il apparaissait souhaitable, à la fois pour les opérateurs de terrain et pour

---

<sup>415</sup> L’équipe de recherche était composée de Laure Kuhfuss, Raphaële Préget et Sophie Thoyer.

<sup>416</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l’Alimentation, de l’Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

les services de l'État de pouvoir faire un bilan de la mise en œuvre des MAET en Languedoc-Roussillon et d'en dégager des propositions d'évolution à communiquer au niveau national » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012a : 3). Une forte demande était en effet exprimée par les différentes parties prenantes afin d'avoir « leur mot à dire » sur la prochaine programmation<sup>417</sup>. Le recours à l'évaluation a ainsi représenté un outil de concertation des divers intervenants régionaux et un instrument d'*empowerment* leur permettant de faire entendre leur voix dans les négociations de la future programmation, selon une logique multipartenariale et *bottom-up* de l'action publique.

L'enquête a remporté un succès important avec 46 réponses de la part des agents de l'État et des opérateurs (sur une cinquantaine de questionnaires envoyés) et 184 réponses de la part d'agriculteurs situés sur des territoires éligibles (dont 47 % n'ont pas souscrit de MAET tandis que les 53 % restants ont contractualisé une MAET) (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012b : 2). Selon l'agent de la DREAL associé au projet, les résultats indiquent « un retour favorable quand même de la part des différentes parties prenantes, avec des problématiques qui sont identifiées et des améliorations qui sont souhaitables. Et la partie suivi, ou défaut de suivi et d'évaluation, est remontée de manière très unanime<sup>418</sup> ». L'enquête évaluative a donc souligné le manque d'évaluation, ce qui témoigne de l'intérêt des acteurs infranationaux pour ce mécanisme.

L'élaboration du questionnaire a à cet effet mis de l'avant plusieurs interrogations afin de préciser les attentes des parties prenantes en matière de suivi et d'entamer une réflexion structurée sur le développement d'indicateurs pertinents pour mesurer les impacts des MAET. Tandis que 15 % des opérateurs disent ne suivre aucun indicateur de réussite, les indicateurs les plus utilisés par les 85 % restants sont d'ordre quantitatif, en l'occurrence le pourcentage de la surface éligible du territoire engagé en MAET et le pourcentage d'agriculteurs éligibles souscrivant à une MAET (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012b : 4-5). Ces indicateurs sont les plus accessibles, tout comme le critère administratif

---

<sup>417</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

<sup>418</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

des enveloppes budgétaires consommées. La DRAAF souligne cependant qu'il ne s'agit pas d'indicateurs toujours significatifs, voire qui peuvent s'avérer « contre-productif[s] d'un point de vue exigence qualitative ». Pour cette raison, ils doivent être mis « en relation avec la prégnance de l'enjeu environnemental – de petites surfaces en bordure de cours d'eau plus importantes à contractualiser que de grandes surfaces plus éloignées de la ressource » par exemple (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2013 : 2-3).

Quant à l'indicateur plus approfondi développé conjointement à l'échelle nationale par le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Écologie, les indices de fréquence de traitement (IFT), il est considéré trop compliqué pour être bien compris et appliqué par les opérateurs et son niveau de référence jugé inadapté à la région Languedoc-Roussillon (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012b : 4). Les IFT étaient aussi remis en question au moment de notre passage en 2013 au ministère national de l'Écologie, où les agents relevaient des comportements « opportunistes » chez les agriculteurs s'engageant dans une MAET de diminution des IFT : « on se rend compte que notre calcul [IFT] était un petit peu trop simpliste et que ça amène à des stratégies de substitution par les agriculteurs. C'est-à-dire que, au lieu de diminuer, de changer leurs pratiques, ils vont utiliser des produits combinés qui ont du coup un caractère IFT moins important, et finalement, le gain environnemental il n'est pas au rendez-vous<sup>419</sup> ». Les principaux indicateurs établis pour mesurer la performance de la programmation 2007-2013 sont donc estimés peu significatifs, voire contre-productifs.

Selon les administrations et les opérateurs interrogés, une démarche d'évaluation pertinente doit combiner « données facilement accessibles et indicateurs plus qualitatifs » fondés sur un procédé systématique et reproductible. Les acteurs sont également préoccupés par le fait que ces indicateurs doivent être établis avant la contractualisation, de façon à pouvoir faire une mesure ex ante et ex post de l'application des MAET, ce qui autoriserait ainsi une réelle observation de leurs effets sur l'environnement. Cette volonté d'un protocole

---

<sup>419</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

rigoureux et mesurable est clairement indiquée dans ce document produit par la DRAAF qui synthétise le bilan tiré de l'enquête réflexive :

Il est important de réaliser un t0 ; dès la phase des diagnostics à la fois à l'échelle des territoires et à l'échelle des exploitations avec les diagnostics écologiques et agricoles, le suivi doit être réfléchi selon un protocole étayé scientifiquement. Le diagnostic de territoire préalable à la mise en place du PAE [projet agroenvironnemental] identifie l'état initial, les objectifs et les niveaux d'indicateurs à atteindre [...]. Les référentiels de diagnostics individuels doivent être rebalayés pour assurer ce rôle de suivi de façon scientifique, pertinente et faisable (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2013 : 2-3).

Si l'efficacité agro-environnementale constitue un critère primordial de l'évaluation, elle ne s'y limite cependant pas. Pour les répondants de l'enquête, les dimensions sociales des MAET doivent également être prises en compte dans l'évaluation de leur réussite et de leurs retombées, par exemple en considérant la « dynamique de contractualisation » engendrée, l'« appropriation des enjeux et de la démarche et leur valorisation » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2013 : 2-3), ainsi que « l'émergence de dynamiques collectives sur le territoire et de dialogues avec les exploitants en lien avec la préservation de l'environnement » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012b : 4-5).

L'évaluation renvoie ainsi en Languedoc-Roussillon moins à un mécanisme de contrôlabilité de l'application effective des MAET qu'à un outil pragmatique d'aide à la décision et à l'amélioration de l'action publique agroenvironnementale. Il s'agit pour les acteurs administratifs et les opérateurs de pouvoir suivre et retracer les effets (ou pas) des pratiques contractualisées, de manière à s'assurer de la performance et de la pertinence des interventions agroenvironnementales et de pouvoir les corriger au besoin selon les observations recueillies. L'accent mis sur la performance des MAET dans l'enquête menée en Languedoc-Roussillon ne se restreint cependant pas à leurs stricts effets environnementaux bruts – qui peuvent en outre prendre un certain temps avant d'être mesurables. Tant pour les opérateurs que les administrations, les MAET revêtent aussi une fonction de sensibilisation auprès des agriculteurs et de catalyseur de dynamiques collectives dépassant la contractualisation de parcelles limitées. En conséquence, il est suggéré par ces acteurs que des indicateurs d'ordre plus qualitatif soient créés afin de refléter le degré de succès de ces objectifs dans l'évaluation des MAET.



Ce qui ressort de l'analyse de l'initiative lancée par la DRAAF en Languedoc-Roussillon (en association avec d'autres partenaires) est que le recours à l'évaluation est davantage présenté comme un mécanisme collaboratif propice à l'amélioration de l'action publique plutôt que comme un outil comparatif et concurrentiel d'où émergerait une hiérarchisation des « meilleurs » projets agroenvironnementaux. En ce sens, lors d'un séminaire organisé en 2011 par l'équipe du SupAgro associée à la réalisation de l'enquête et auquel participaient les acteurs financeurs des MAET (DRAAF, DREAL, agence de l'eau), il était proposé que les activités de suivi et d'évaluation mènent à « la mise en place d'un réseau de cas de références – références sur les territoires, les exploitations, les modalités d'accompagnement et d'animation et/ou de pratiques agricoles – [qui] permettrait d'identifier “ce qui marche” en fonction des différents contextes. Ces cas de références permettraient également de donner des fondements plus légitimes aux modèles agricoles promus par le dispositif MAET » (Kuhfuss *et al.*, 2012: 3). L'appropriation de l'outil de l'évaluation par les administrations infranationales en Languedoc-Roussillon vise ainsi l'institutionnalisation de processus pragmatiques d'apprentissage collectif qui viennent renforcer, à la lumière des expériences terrain, la stratégie agroenvironnementale française. En ce sens, l'usage de l'évaluation par la DRAAF, la DREAL et l'agence de l'eau s'inscrit définitivement dans la variante participative du référentiel du management public.

Cela fait également écho aux recherches de Steve Jacob portant sur l'évaluation, à la lumière desquelles il souligne que « le développement d'une évaluation “par le bas” comme processus d'apprentissage collectif visant l'amélioration des services et la correction des politiques publiques permet, dans certains cas, de surmonter l'unilatéralité des processus de décision politique » (Jacob, 2010: 262). Ici, l'évaluation constitue effectivement un outil stratégique utilisé par les administrations infranationales afin de faire entendre leurs positions au sein d'un mode d'élaboration de la programmation rurale caractérisée par une logique *top-down*. Le recours à l'évaluation leur permet à la fois d'appuyer objectivement les doléances qu'elles transmettent à l'échelle nationale (sur la base des données recueillies au cours du processus évaluatif), tout en se dotant d'un portrait d'ensemble de la mise en œuvre des MAET à partir duquel tenter de les faire évoluer vers une efficacité, une efficience, une cohérence et une pertinence accrues. Ainsi, cet outil managérial conforte le

rôle des administrations infranationales dans le jeu politique agricole multiniveaux de la France et confirme leur statut de médiateur de la politique agroenvironnementale. Ce travail de médiation a lieu non seulement sous un aspect d'ajustement global-sectoriel au référentiel managérial, mais également sous un aspect d'ajustement régional-national-supranational, c'est-à-dire que la DRAAF et la DREAL s'approprient certains préceptes du management public et les insèrent dans la politique agroenvironnementale, tout comme elles s'approprient la programmation agroenvironnementale négociée à l'échelle française et européenne et la transforme et l'adapte selon leur terrain d'intervention et les priorités qu'elles conçoivent. Ce travail de médiation est aussi décelable dans la volonté des administrations infranationales de « faire remonter » leurs recommandations vers les ordres décisionnels supérieurs et ainsi de contribuer à l'évolution de la politique agroenvironnementale, ce sur quoi nous nous penchons dans la section suivante.

## **2. Le spectre de l'effet d'aubaine chez les administrations : des recommandations pour ajuster les mesures agroenvironnementales**

Cette section s'intéresse à la manière dont les administrations infranationales se saisissent du référentiel managérial dans le bilan qu'elles dressent des MAET, de leurs faiblesses et des solutions pour y remédier. Selon nous, on constate une intégration, au moins partielle, du management public dans les réflexions des administrations infranationales, auxquelles font également écho les ministères centraux de l'Agriculture et de l'Écologie.

### ***2.1 L'effet d'aubaine agroenvironnemental, en théorie et en pratique***

La préoccupation croissante des organisations publiques (administrations agricole et environnementale, agences de l'eau, Cour des comptes) pour une meilleure efficacité, pertinence, cohérence et efficience de l'action agroenvironnementale intervient dans un paysage politique où la « prime à l'herbe » accapare la majorité des budgets agroenvironnementaux depuis plus de vingt ans. L'allocation des aides publiques vers des objectifs davantage socio-économiques (maintien des exploitations d'élevage herbager)

qu'écologiques, bien qu'elle soit plus assumée que déguisée, a eu pour effet au cours du temps d'installer une certaine méfiance chez les administrations à l'endroit des bénéficiaires des soutiens agroenvironnementaux. Cette méfiance est exprimée par les acteurs administratifs français par l'intermédiaire du vocabulaire économique largement diffusé par les publications sur les politiques agroenvironnementales de l'OCDE qui, comme nous l'avons déjà mentionné, dénotent les risques élevés d'« effet d'aubaine » ou de « comportements opportunistes » de la part des agriculteurs destinataires des mesures agroenvironnementales.

Ces effets d'aubaine sont devenus un enjeu omniprésent dans les rapports d'évaluation et de vérification de l'action publique agroenvironnementale produits au cours des années 2000. Par exemple, la Cour des comptes française reprochait en 2010 aux agences de l'eau de créer « des effets d'aubaine » en milieu agricole en finançant « à guichet ouvert des projets de stations d'épuration et d'installations de production d'eau potable [...] qui auraient vu le jour même sans leur aide » (Cour des comptes française, 2010 : 628). L'évaluation produite à mi-parcours de la programmation agroenvironnementale 2000-2006 soulignait que les analyses effectuées laissaient « présager des effets d'aubaine importants » et qu'elles mettaient « en évidence que les réalisations traduisent une maximisation sur l'ensemble du contrat CTE du rapport entre la rémunération obtenue et les contraintes réellement subies du fait de l'adoption des mesures » (Barbut et Baschet, 2005 : 55). De même, l'évaluation ex post de la programmation 2000-2006 concluait que « les modalités de choix des MAE par les bénéficiaires se sont inscrites dans des logiques d'optimisation du rapport coût/avantage favorisant les mesures basiques et souvent déjà en place » (AND International, 2008 : 32). En effet, « indépendamment de la pertinence du diagnostic et des ambitions environnementales exprimées, le premier critère de choix des MAE, quelle que soit l'orientation de production, est la préexistence des pratiques sur l'exploitation (“ce que je faisais déjà”) », tandis que le deuxième critère de choix évoqué pour contractualiser des MAE « est celui “des moins contraignantes”, lequel renvoie pour partie au premier » (AND International, 2008 : 13-14). Enfin, dans un rapport d'évaluation national commandé par le ministère de l'Agriculture dès 2009 sur les MAET à enjeu eau, l'équipe d'évaluateurs relevait un retard dans la contractualisation, en partie normal compte tenu de la nouveauté

du dispositif, mais qui résultait également « de la réticence des agriculteurs à modifier leurs pratiques, notamment dans les régions de grande culture, où l'utilisation d'intrants et de produits phytosanitaires représente une assurance pour la rentabilité des productions, ce qui les entraîne, dans certains départements, à plaider un détournement de la procédure au profit d'engagements moins contraignants » (Ministère de l'Agriculture, 2009 : 3).

Cette préoccupation quant aux logiques stratégiques d'optimisation du rapport coût/avantage et de maximisation de leurs intérêts rationnels qui sont prêtées aux agriculteurs contractants des MAE, visiblement partagée par la plupart des évaluateurs des politiques agroenvironnementales, est également présente chez les agents administratifs qui œuvrent au pilotage des MAET. En effet, tout au long de notre enquête, tant à l'échelle nationale au ministère de l'Agriculture et à celui de l'Écologie qu'auprès des administrations infranationales en région Centre et en Languedoc-Roussillon, les agents rencontrés ont très majoritairement exprimé d'eux-mêmes (c'est-à-dire sans répondre à une question spécifique sur le sujet) un souci quant à « l'effet d'aubaine » ou quant aux « comportements opportunistes » que les MAET pouvaient engendrer.

À l'échelle nationale, parmi les faiblesses identifiées des MAET par l'équipe responsable des politiques agricoles au ministère de l'Écologie, « on se rend compte que, les mesures que l'on finance, il peut y avoir des effets d'aubaine, c'est-à-dire que les gens vont contractualiser les mesures sans qu'en fait il y ait un réel effet derrière sur leurs changements de pratiques<sup>420</sup> ». Au ministère de l'Agriculture, la popularité grandissante de l'expression « d'effet d'aubaine » est relevée, mais l'agent interviewé s'en dit « très circonspect » : « ça dépend où c'est, ça dépend comment c'est organisé, et ça dépend comment c'est mis en œuvre. Et si les administrations concluent à des effets d'aubaine, ces contrats sont signés pour des périodes de cinq ans, mais un programme d'animation agroenvironnementale on peut y mettre un terme. S'il n'est pas considéré comme suffisamment ambitieux, les autorités locales ont toute la latitude pour y mettre un

---

<sup>420</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

terme<sup>421</sup> ». Le ministère central juge donc que la responsabilité de jauger de la pertinence environnementale suffisante des MAET revient aux pouvoirs infranationaux.

À ce sujet, les administrations régionales responsables du pilotage stratégique des MAET que nous avons interrogées en région Centre et Languedoc-Roussillon se montrent quant à elles préoccupées par de possibles effets d'aubaine, mais ambiguës sur les effets pervers réels que cela entraîne. Par exemple, un agent de l'administration environnementale utilise cette expression pendant notre entretien, pour aussitôt se raviser : « bien, effet d'aubaine, je ne sais pas très bien ce que ça veut dire, ça pourrait vouloir dire que les exploitants profitent du système, mais derrière il peut y avoir plein de choses. Je ne sais pas si les exploitants sont majoritairement dans cet état d'esprit là, je ne crois pas. [...] Par contre, eux-mêmes disent qu'ils n'ont pas forcément changé leurs pratiques. Maintenant, si elles ne sont pas mauvaises après tout pourquoi pas?<sup>422</sup> ». Dans le même ordre d'idée, la DRAAF du Languedoc-Roussillon nous rapportait que les résultats de l'enquête évaluative menée sur les MAET pointaient que

Finaleme nt ce sont les agents de l'État qui sont les plus dubitatifs, en craignant parfois des effets d'aubaine. Parce que c'est vrai que dans nos régions d'élevage en montagne, parfois les pratiques [contractualisées] ne sont pas très éloignées des pratiques qui se feraient de toute façon. En même temps, c'est vrai que les MAE doivent rémunérer des surcoûts, mais on peut aussi envisager un surcoût comme : si on ne faisait rien, combien ça coûterait à la société<sup>423</sup>?

Cette tension exprimée par les administrations entre préoccupation pour une efficacité et une efficience accrues des MAET et bienveillance ressentie à l'égard des agriculteurs contractants les incite à concevoir des mécanismes pragmatiques prenant acte de ce dilemme, tout en permettant néanmoins de faire évoluer la politique agroenvironnementale. Ces mécanismes ou propositions de mécanismes, sur lesquels nous nous penchons maintenant, illustrent à nouveau le travail de médiation effectué par les administrations.

---

<sup>421</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, 15 mai 2013.

<sup>422</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

<sup>423</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Languedoc-Roussillon, 28 novembre 2012.

## ***2.2 Appel à projets, approche système et contractualisation mixte : lutter contre l'effet d'aubaine***

Comme nous l'avons à maintes reprises mis en lumière dans ce chapitre et dans le chapitre 4, le fait que les MAET soient une mesure volontaire limite fortement le degré d'exigence environnementale que les administrations peuvent réclamer des agriculteurs, sous peine de se retrouver en situation de sous-contractualisation. Il n'empêche que les nombreuses critiques sur les effets d'aubaine relevées dans plusieurs évaluations exercent une pression sur les administrations publiques, qui elles-mêmes sont préoccupées par la performance environnementale des MAET. Pendant notre enquête, nous avons observé que cette position inconfortable a incité les agents administratifs à réfléchir à des mécanismes qui permettraient soit de réduire le risque d'effet d'aubaine, ou alors d'en prendre acte et d'institutionnaliser une démarche transparente fondée sur un continuum environnemental progressif.

En région Centre, l'emploi à partir de 2010 des appels à projets a permis selon l'agent de l'administration environnementale de diminuer grandement l'effet d'aubaine qui avait parfois été observé lors des premières années d'implantation, où les MAET étaient perçues comme un « soutien à l'exploitation et donc les agriculteurs prenaient des contrats faciles et ils voyaient ça comme un complément à l'exploitation et derrière ça il n'y avait aucun objectif biodiversité qui était avéré et mis en œuvre. [...] Cet effet d'opportunisme survient beaucoup moins depuis l'appel à projets par priorité<sup>424</sup> ». Cette réduction de la marge de manœuvre offerte aux opérateurs agroenvironnementaux et aux agriculteurs contractants dans le montage des MAET ne fonctionne efficacement que dans les territoires où l'offre agroenvironnementale est élevée et où les parties prenantes acceptent de se soumettre à ces nouvelles règles. Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'appel à projets dans les MAET à enjeu eau s'est en effet soldé par un échec après qu'un boycott prolongé de la contractualisation ait convaincu l'administration agricole d'abandonner le mécanisme.

---

<sup>424</sup> Entretien, agent, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Centre, 31 mai 2013.

Une autre solution envisagée afin d'encadrer les comportements dits opportunistes est la création de MAE de type « système », c'est-à-dire qui s'appliquent à l'ensemble de l'exploitation plutôt qu'à seulement quelques parcelles. Quoiqu'une MAE de ce type existe déjà<sup>425</sup>, l'idée de l'étendre à d'autres productions a émergé au ministère de l'Écologie à la suite d'observations de certains effets pervers enregistrés en cours de programmation :

Il y a un autre aspect qu'on s'est rendu compte, c'est que l'on travaille beaucoup à la parcelle, c'est-à-dire qu'un agriculteur va s'engager sur une parcelle donnée, sur une partie de son exploitation et derrière il va toucher un financement juste pour cette partie, où il va améliorer peut-être ses pratiques sur cette partie, mais qu'il va compenser sur une autre partie de son exploitation en allant dans le mauvais sens. Du coup, il y a toute une réflexion pour la prochaine programmation, c'est de proposer plus de mesures système<sup>426</sup>.

En Languedoc-Roussillon, les MAE système recueillent aussi un appui fort chez les agents de l'État, qui jugent qu'elles permettraient d'« éviter la tendance, observée avec les MAET, à intensifier certaines parties de l'exploitation pour compenser l'extensification mise en œuvre ailleurs » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012 b : 5). La programmation 2014-2020 a d'ailleurs entériné ces préconisations en créant trois nouvelles MAE système : systèmes herbagers extensifs et pastoraux, systèmes grandes cultures et systèmes polyculture élevage. Dans ce cas, la prévention des comportements opportunistes a constitué un véritable moteur de changement de la politique agroenvironnementale.

Ces deux premiers dispositifs visent à réduire les risques d'effet d'aubaine, conçus comme foncièrement à proscrire. Une autre avenue dégagée se rapporte aux hésitations exprimées précédemment par les administrations infranationales sur ces présumés effets d'aubaine et situe les MAET dans une vision plus élargie de l'action publique agroenvironnementale. Cette perspective s'inscrit dans le sillage de la variante participative du management public, en soulignant l'amplitude des objectifs poursuivis et des dynamiques mises en branle par les MAET, qui ne se limitent pas à une stricte mesure de l'efficacité environnementale.

---

<sup>425</sup> Les MAE SFEI, système fourrager économe en intrants. Cette MAE est par ailleurs née d'une logique *bottom-up*, construite « sur des initiatives locales (Bretagne) successives qui ont ensuite été portées au niveau national » (Schaller, 2012 : 1). Cette possibilité concrète de créer des MAE particulières qui puissent par la suite être généralisées à l'ensemble du pays est aussi un élément d'*empowerment* et de motivation certain pour les parties prenantes infranationales qui les incitent à s'activer dans ce secteur d'action publique.

<sup>426</sup> Entretien, agent, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Paris, 6 juin 2013.

Dans cet ordre d'idée, à la suite d'une étude de cas sur les MAET à enjeu eau, Corso et ses collègues (2014) remettent en question la littérature économique concernant les MAE, qui

Avance que les MAE tendent à sur-rémunérer une partie des agriculteurs pour des pratiques déjà adoptées. On constate ici que les agriculteurs les plus avancés en matière de changement des pratiques jouent, via la médiation de la coopérative, un rôle majeur dans la diffusion des innovations techniques en fournissant la preuve de leur efficacité. De ce point de vue, la valeur monétaire que la littérature classique assimilerait à un effet d'aubaine, rémunère en fait, la contribution des bénéficiaires à la construction de l'institution invisible. De plus, cette dynamique collective produit un changement des pratiques au-delà des seules surfaces contractualisées. En effet, nous avons observé et analysé que l'efficacité des innovations techniques est testée par les agriculteurs sur l'ensemble de l'exploitation. Le raisonnement économique et agronomique, ainsi induit, renforce l'efficacité de la politique publique en termes de rapport coût/bénéfice social du dispositif (Corso *et al.*, 2014: 15).

Ainsi, ce qui peut être interprété comme un effet d'aubaine peut s'avérer dans une situation pratique un incitatif à la participation qui, par effet de cascade, peut provoquer un effet d'entraînement au sein du milieu agricole où a cours le projet agroenvironnemental. Le calcul coût/bénéfice environnemental et économique paraît à première vue moindre, mais les répercussions sociales engendrées indiquent un « retour sur l'investissement public » productif. L'OCDE a d'ailleurs commencé à faire écho à ces préoccupations, en soulignant qu'aux côtés des critères d'efficacité, d'efficience et des coûts administratifs, d'autres critères sont aussi « à prendre en compte pour éclairer le choix des moyens d'action et les décisions de conception *ex ante*, ainsi que pour évaluer l'efficacité des instruments *ex post* » (OCDE, 2010 : 98-99). Parmi ces autres critères, l'OCDE suggère de considérer les coûts et les avantages secondaires induits par les mesures choisies, qui peuvent être d'ordre environnemental, social ou économique, ainsi que l'équité de la répartition des avantages et des coûts économiques entre et parmi les différents acteurs. Ainsi, plusieurs mesures peuvent produire des effets environnementaux semblables, mais leur légitimité, leur équité et les avantages secondaires qu'elles peuvent occasionner diffèrent. Il revient alors aux administrations de faire les arbitrages nécessaires entre ces différents impératifs et de choisir la mesure qui « fonctionne » le mieux en regard de son contexte d'implantation.

Dans cet esprit, et à la lumière des expérimentations de la première programmation des MAET et de l'enquête réflexive menée auprès des diverses parties prenantes, les acteurs financeurs du Languedoc-Roussillon (DRAAF, DREAL et agence de l'eau) recommandent pour le programme 2014-2020 l'introduction de deux mécanismes afin de renforcer la



pertinence des MAET. La particularité de ces propositions est de prendre acte, plutôt que de tenter de proscrire, la préférence marquée des agriculteurs à contractualiser des mesures dites basiques, qui s'inscrivent dans du maintien plutôt que du changement de pratiques.

Dans l'enquête réalisée en 2012, les opérateurs soulignaient l'importance de l'effet d'entraînement qu'initient les agriculteurs contractants et militaient en ce sens pour des « mesures moins exigeantes et plus souples, qui certes ont un impact environnemental moindre, mais peuvent permettre une contractualisation plus large – mesures qui font craindre aux agents de l'État de forts effets d'aubaine » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012b : 5). Néanmoins, ces derniers reconnaissent qu'il est souvent nécessaire « d'atteindre un certain niveau de contractualisation pour observer une réelle amélioration de la qualité environnementale, ou bien pour avoir ensuite un véritable effet d'entraînement sur les autres agriculteurs » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012 b : 6). La proposition émise à cet effet est d'instituer une « surprime » dès lors qu'un seuil de contractualisation prédéfini serait atteint sur un territoire. Cette prime supplémentaire pourrait prendre une forme individuelle par la majoration des aides versées, ou une forme collective par le financement d'un accompagnement technique bonifié (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2013 : 3). Cette surprime permettrait à la fois de développer une dynamique territoriale réelle en liant les différents agriculteurs à un même projet collectif, constituerait un incitatif fort pour les opérateurs afin qu'ils s'investissent dans le recrutement de nouveaux exploitants et, par l'ampleur de la contractualisation ainsi mise en œuvre, renforcerait l'efficacité environnementale des MAET par leur concentration élevée dans une même zone à enjeu sensible, même si ces MAET seraient pour la plupart dites basiques.

L'enquête évaluative indique également que les administrations ne souhaitent pas ostraciser le maintien de pratiques dans les MAET, et ce, « afin de reconnaître, valoriser et pérenniser les bonnes pratiques; de ne pas récompenser les seuls “mauvais élèves” au détriment de ceux déjà engagés dans des démarches plus favorables à l'environnement et éviter les effets pervers de retours en arrière; [et] de prévenir l'intensification » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2013 : 4). Cela étant dit, si elles sont ouvertes à accepter de financer le maintien de certaines pratiques, les administrations veulent quand même renforcer la portée de

l'action publique agroenvironnementale et conséquemment inciter les agriculteurs à s'engager dans une démarche d'amélioration. Leur recommandation consiste donc à proposer des MAET mixtes, combinant « un socle de mesures moins contraignantes et plus facilement acceptables (les agriculteurs se positionnent sur ce qu'ils connaissent) », à condition que l'agriculteur engage aussi une partie de son exploitation sur des mesures plus contraignantes articulées autour d'un « continuum progressif en termes d'exigence agroenvironnementale » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2013 : 4). Ce mécanisme aurait le mérite selon les agents de l'État de favoriser une contractualisation massive et de créer une dynamique de territoire par le recours aux mesures basiques, tout en permettant d'atteindre un gain environnemental significatif par l'emploi de mesures plus exigeantes (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2012 b : 5). Un autre avantage relevé tant par les administrations que les opérateurs est que cette contractualisation mixte offrirait une flexibilité et une adaptabilité accrues, en fonctionnant selon une logique évolutive de « petites marches », les MAET « par paliers permett[ant] une évolution progressive des pratiques culturales, avec un pas de temps du changement adapté à la structure » (DRAAF du Languedoc-Roussillon, 2013 : 6). Ces MAET alliant degré basique et exigeant sont déjà appliquées en Languedoc-Roussillon par certains opérateurs dans leur démarche de recrutement et les différentes parties prenantes ont estimé que cette pratique officieuse, mais jugée prometteuse, devrait être reconnue dans la prochaine programmation et ont relayé cette demande à l'échelle nationale<sup>427</sup>.

Bien que cela n'ait pas été exprimé directement par les intervenants rencontrés, il semble évident que l'institutionnalisation de ce type de contrat mixte ferait en sorte de neutraliser les critiques quant aux effets d'aubaine qui sont immanquablement rapportés dans chacun des rapports de vérification et d'évaluation de la politique agroenvironnementale, sans que des mécanismes ne soient pour autant offerts aux administrations pour mettre fin à cette tendance, difficilement réversible dans un contexte de MAET volontaires. À cet effet, la proposition de contrat mixte par les administrations du Languedoc-Roussillon n'est pas dénuée d'intérêt pour elles : non seulement cela améliorerait la cohérence et l'efficacité des mesures agroenvironnementales, mais cela leur permettrait également de s'extirper du

---

<sup>427</sup> Entretien, agent, Direction départementale des territoires, Languedoc-Roussillon, 29 novembre 2012.

dilemme inconfortable de devoir choisir entre le succès quantitatif des MAET (qui passe par la contractualisation massive de mesures basiques) et leur performance environnementale (qui exige des engagements plus élevés de changement de pratiques).

En conclusion, nous retenons des entretiens que nous avons menés et de l'analyse de la documentation produite par les parties prenantes infranationales qu'un schéma commun d'appréhension de la réalité émerge sans conteste chez l'ensemble des administrations, qui sont unanimement de plus en plus préoccupées par la nécessité de pouvoir améliorer, mesurer et évaluer l'efficacité, la pertinence, la cohérence et l'efficience des MAET. À l'échelle nationale comme dans les deux régions étudiées, la volonté de renforcement de la stratégie agroenvironnementale se traduit par une forte demande des administrations pour l'institutionnalisation de procédures continues de suivi et d'évaluation dans l'implantation des MAET. Les administrations montrent par ailleurs une préoccupation quant à « l'effet d'aubaine » générée par les MAET et suggèrent des recommandations pour y remédier ou pour en prendre acte et construire de meilleures mesures à partir de ce constat. Par ces actions de décodage et de recodage des nouveaux impératifs managériaux qui pèsent sur les pouvoirs publics et des spécificités qui caractérisent le secteur des politiques agricoles qu'elles effectuent et par les ajustements auxquels elles procèdent pour articuler au mieux ces différentes perspectives, les administrations publiques s'érigent sans conteste comme des médiateurs dans l'évolution de l'action publique agroenvironnementale.

## **V. Conclusion**

Dans ce chapitre, nous avons cherché à éclairer l'évolution de l'action publique agroenvironnementale française en analysant le cas des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) et le rôle qu'ont joué les administrations publiques nationales et infranationales dans la formulation et la mise en œuvre de ce nouvel instrument pendant la programmation 2007-2013. Nos résultats indiquent que les administrations agricoles et environnementales ont apporté des ajustements aux MAET et ont entamé des réflexions sur

leur avenir qui tendent à un renforcement progressif et pragmatique de leur portée environnementale, confirmant ainsi leur rôle de médiateur de changement dans ce secteur.

La formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des MAET pendant la programmation 2007-2013 témoignent de l'importation de préceptes et de mécanismes d'inspiration managériale au sein de la politique agroenvironnementale. Cet ajustement global-sectoriel que nous identifions n'est pas aussi définitif qu'a pu l'être celui relevé par Muller (1984) au cours des années 1950-1960, où les politiques agricoles ont résolument été orientées vers un référentiel de modernisation du secteur de l'agriculture. Ici, les changements induits se situent pour le moment, via les MAET, à la marge de la politique agroenvironnementale, puisque cette dernière demeure globalement conforme au référentiel productiviste agricole traditionnel, en privilégiant des mesures volontaires, souvent qualifiées de basiques et qui constituent encore pour la plupart un soutien aux exploitations d'élevages herbagers. Nous avançons toutefois que les changements plus discrets que nous avons relevés, initiés tant par l'administration agricole centrale lors de l'élaboration des MAET que par les services déconcentrés de l'État en région Centre et Languedoc-Roussillon, constituent des éléments de transition qui renforcent graduellement la substance de l'action publique agroenvironnementale et qui en infléchissent durablement la conduite.

Ce qui ressort clairement de cette étude est la vivacité des administrations infranationales à s'approprier les nouvelles responsabilités qui leur sont dévolues dans le pilotage des MAET et à initier des changements et des réflexions sur cet instrument afin de peser sur l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. Si le référentiel managérial d'optimisation des ressources, de transparence, d'évaluation et de reddition de comptes que nous avons observé à l'échelle européenne et française agit certainement sur le schéma d'appréhension de la réalité des administrations infranationales, ces dernières n'apparaissent pas comme de simples réceptrices passives de ces idées. Au contraire, les administrations régionales s'érigent comme de véritables médiateurs politiques, d'abord en intégrant de façon très sélective et progressive les dimensions managériales portées théoriquement par les MAET selon leur propre lecture du jeu politique agroenvironnemental, puis en formulant des propositions d'adaptation à leur apporter pour la prochaine programmation 2014-2020.

En région Centre comme en Languedoc-Roussillon, les administrations environnementales régionales (DREAL) se sont particulièrement illustrées comme des entrepreneurs de l'importation de nouveaux mécanismes d'action publique d'inspiration managériale dans la conduite des MAET. Par leur recours à l'appel à projets (Centre) et au diagnostic écologique (Languedoc-Roussillon), les DREAL affirment à la fois leur expertise écologique dans le pilotage des MAET biodiversité et leur volonté d'en accroître la pertinence et l'efficacité environnementales. Ce renforcement souhaité des MAET ne s'accomplit toutefois pas sous l'égide des principes de marché et de concurrence où règne le calcul coût/bénéfice strictement économique; les nouveaux mécanismes qu'elles induisent dans le secteur agricole s'inscrivent plutôt dans une démarche d'amélioration continue et pragmatique, qui valorise les expériences terrain des parties prenantes et les leçons qui peuvent en être tirées (« ce qui fonctionne »). En cela, les DREAL insèrent des principes managériaux participatifs dans l'action publique agroenvironnementale.

Pour ce qui est des administrations agricoles, nous constatons à l'échelle nationale une volonté d'orienter les mesures agroenvironnementales vers une approche ciblée et approfondie, qui est bien illustrée dans le design des MAET. Ce rehaussement des exigences se traduit par l'emprunt de plusieurs préceptes managériaux, tout en y conservant l'approche volontaire et la possibilité de contractualiser des engagements de maintien de pratiques, ce qui permet de préserver l'adhésion de la profession agricole à cet instrument.

À l'échelle infranationale, le comportement des administrations agricoles régionales (DRAAF) diffère dans les deux régions étudiées. En Centre, lors des premières années d'implantation des MAET, la DRAAF a adopté une interprétation relâchée des critères de sélection des projets agroenvironnementaux prescrits afin de favoriser un taux de contractualisation élevé, jugé prioritaire sur la qualité des projets financés. Ce n'est qu'en cours de programmation que la DRAAF fait appel à la DREAL afin de mettre en place un appel à projets en vue de juguler la trop forte offre de projets agroenvironnementaux. Par la suite, confrontée à l'obstruction du milieu agricole face à ce mécanisme dans les MAET à

enjeu eau, l'administration agricole n'hésite pas à abandonner la priorisation instaurée et à court-circuiter les décisions de ses partenaires de la DREAL et de l'agence de l'eau. Dans ce cas, la DRAAF n'apparaît donc pas comme un médiateur de changement, ni pour ce qui est du contenu des MAET, ni quant aux rapports établis avec les acteurs de l'environnement. Du côté du Languedoc-Roussillon, la DRAAF s'érige à l'opposé comme l'instigatrice de relations renouvelées avec ses partenaires administratifs de la DREAL et de l'agence de l'eau. Leur travail concerté dans la réalisation de l'enquête réflexive sur la première programmation des MAET a rapproché ces différents acteurs, qui ont noué des collaborations interservices qui n'existaient pas ou peu auparavant. Cette évaluation réalisée auprès des parties prenantes dans un objectif d'améliorer ensemble les MAET et de coproduire des recommandations partagées pour la programmation 2014-2020 s'inscrit, comme ce fut le cas des DREAL, dans une variante participative du management public.

À la lumière de ces résultats, il semble que certaines administrations régionales agricoles et environnementales ont profité de l'opportunité offerte par le pilotage des MAET pour initier des changements dans les façons de faire traditionnelles du secteur agricole, ce qui va dans le sens de notre hypothèse quant au rôle des administrations dans l'évolution de la politique agroenvironnementale. Cette mobilisation n'est pas exempte d'intérêt : l'introduction de nouveaux mécanismes et le recours à des pratiques d'évaluation sont utilisés comme renforcement des capacités de pilotage stratégique des administrations, les légitimant à la fois par rapport aux échelons administratifs supérieurs et inférieurs et aux diverses parties prenantes avec lesquelles elles coproduisent l'action publique agroenvironnementale. Leur réappropriation du design d'inspiration managérial des MAET ne se produit donc pas au détriment des capacités étatiques, mais sert au contraire à les accroître, voire même à revaloriser le rôle de l'État et de l'appareil public dans la conduite des politiques agricoles. Par ailleurs, les ajustements continus et cumulatifs apportés par les administrations publiques établissent de manière progressive les fondations d'une politique foncièrement, plutôt qu'accessoirement, agroenvironnementale.

L'émancipation de l'action publique agroenvironnementale de ses racines initialement de redistribution des aides de la politique agricole commune (PAC) vers les élevages

herbagers se produit donc graduellement sous l'effet d'un ajustement global-sectoriel empruntant au référentiel du management public. Ce renforcement de la logique d'efficacité environnementale a peut-être pu se produire malgré les résistances de la profession agricole parce que les MAET n'étaient en 2007 qu'un outil somme toute marginal dans une programmation encore dominée par la PHAE. Or, avec la disparition de la PHAE de la programmation 2014-2020, les MAET (désormais intitulées MAEC, mesures agroenvironnementales et climatiques) sont propulsées au premier rang de l'action publique agroenvironnementale, tant en termes budgétaires, d'agriculteurs contractants que de superficies couvertes. La première amorce d'ajustement global-sectoriel que nous avons analysée dans ce chapitre se voit donc amplifiée dans la programmation 2014-2020.

Si nous ne pouvons pas en conclure à l'imposition totale du référentiel managérial dans la politique agroenvironnementale, mais il est intéressant de constater que l'importance qu'a prise l'évaluation à tous les échelons administratifs a sans conteste eu pour effet de souligner les « ambiguïtés », les « objectifs implicites » et les « habillages » (AND International, 2008 : 31-32) qui ont caractérisé l'élaboration des programmations rurales successives de la France. Or, ces « visibilités nouvelles de l'action publique qu'offrent les évaluations mettent en débat de tels arrangements » (Ansaloni, 2011: 81), au nom des impératifs d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de cohérence des interventions de l'État. À court terme, les effets des évaluations et des débats qui en découlent peuvent paraître marginaux, mais sur un temps long ils participent certainement aux processus de renforcement de la politique agroenvironnementale. C'est ainsi que la prime à l'herbe, pourtant une institution de cette politique depuis ses débuts, a été abolie en 2014 après avoir longtemps été critiquée dans les différents rapports de vérification et d'évaluation de la programmation rurale française. L'avenir nous indiquera si l'autre critique principale de ces rapports sera mise à l'ordre du jour politique dans un futur prochain, soit les incohérences et les contradictions des signaux envoyés respectivement par le premier pilier productiviste de la PAC et son deuxième pilier environnemental et rural (pour quelques exemples de ces critiques, voir ASca, 2004 : 17; Barbut et Baschet, 2005 : 63, Ministère de l'Agriculture, 2012 : 3).





## **Analyse comparée – Les administrations publiques, médiatrices de changements dans l'action publique agroenvironnementale**

Cette deuxième partie empirique de notre thèse cherchait à évaluer le rôle des administrations publiques dans l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. À partir de l'hypothèse générale qu'elles représentent des variables de changement, deux hypothèses plus spécifiques ont été énoncées :

*H<sub>2.1</sub> – Les administrations agricoles s'érigent comme des médiateurs d'un ajustement global-sectoriel du référentiel du management public qui conduit à un renforcement graduel de l'action publique agroenvironnementale.*

*H<sub>2.2</sub> – Les administrations environnementales ne parviennent pas à imposer le verdissement des politiques agricoles et recourent au référentiel du management public dans sa variante participative pour tenter de renforcer graduellement l'action publique agroenvironnementale.*

À la lumière des chapitres précédents sur le Québec et la France, nous pouvons conclure que les administrations publiques, tout en respectant et en exécutant les orientations principales de la politique agroenvironnementale (approche volontaire et non opposée au référentiel productiviste agricole), s'érigent comme des acteurs à part entière de l'action publique agroenvironnementale et comme des médiateurs de son évolution. Par les modifications qu'elles introduisent dans cette politique, les administrations impulsent un renforcement de sa portée environnementale, en l'orientant vers une logique allant au-delà du réglementaire (Québec) et au-delà de la distribution des aides vers les éleveurs (France). Cela conduit à une distanciation de la politique agroenvironnementale du contexte politique qui l'a vue naître et des objectifs initiaux qui y avaient été assignés dans les années 1990. Par ce processus de construction d'un nouveau sens attribué aux interventions agroenvironnementales, les administrations-médiatrices procèdent également à une

(re)prise de pouvoir dans ce champ d'action, en affirmant leur rôle stratégique dans le pilotage de l'agroenvironnement au Québec comme en France.

Nous revenons dans les pages qui suivent sur les principaux résultats dégagés de l'analyse des cas québécois et français et sur l'éclairage qu'ils fournissent sur les variables du rôle des administrations publiques et de l'évolution de l'action publique agroenvironnementale.

## **I. L'ajustement global-sectoriel, vecteur de renforcement des politiques agroenvironnementales**

Conformément à nos deux hypothèses, l'évolution de l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France se caractérise par un renforcement progressif de sa portée environnementale par le biais d'un ajustement au référentiel global du management public plutôt qu'à celui du développement durable. Les transformations observées ne se produisent pas sous l'effet d'une réforme majeure portée par des acteurs de l'environnement remettant en question le référentiel agricole productiviste, mais par un renforcement dans le temps d'instruments jugés au départ peu menaçants par la profession agricole et qui prennent de l'ampleur sous le travail d'ajustement entrepris par les administrations-médiatrices. Autrement dit, ces changements sont rendus possibles malgré la résistance provenant de la configuration politique corporatiste identifiée dans la partie I de cette thèse pour quatre raisons : 1) parce qu'ils s'inscrivent en conformité avec le mode d'action publique du secteur (corporatiste et sectoriel); 2) parce qu'ils sont portés en partie par des acteurs internes à la concertation corporatiste (les administrations agricoles); 3) parce qu'ils ne remettent pas en cause le productivisme agricole; et 4) parce qu'ils s'inscrivent dans une logique gestionnaire qui apparaît relativement compatible avec le compromis agricole historique, comparativement par exemple à une logique environnementaliste militante.

Ce tournant managérial insufflé à la politique agroenvironnementale est bien illustré par le travail des administrations du ministère national de l'Agriculture lors de la réforme en 2013

au Québec de Prime-Vert et des clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ) et dans l'élaboration en France des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) pour la programmation 2007-2013. Dans les deux cas, l'évolution de ces outils affiche plusieurs caractéristiques communes qui laissent penser à une certaine convergence entre les administrations dans leur réappropriation des préceptes managériaux.

Nous remarquons tout d'abord dans les deux cas une opération de division plus stricte des rôles qui échoient à chacun des acteurs dans le déploiement de l'action publique agroenvironnementale. Les administrations agricoles nationales se recentrent sur leurs fonctions de conception politique et d'analyse stratégique, au Québec par la définition des objectifs et des pratiques prioritaires poursuivis par Prime-Vert et les CCAÉ, en France par le pilotage global des MAET (par exemple en édictant que les zones prioritaires sont les captages Grenelle et les territoires Natura 2000) et par la négociation de la formulation de la programmation rurale française en respect des orientations européennes. La conduite plus concrète des MAET et leur adaptation aux enjeux territoriaux relèvent quant à elles de la responsabilité des administrations agricoles régionales (DRAAF). Le recrutement des agriculteurs-destinataires, le montage des contrats agroenvironnementaux et l'impulsion d'une dynamique collective ou de territoire sont des tâches déléguées à l'extérieur de l'appareil étatique, aux agronomes des CCAÉ au Québec et aux opérateurs agroenvironnementaux en France, qui sont ainsi érigés en véritables entrepreneurs de l'agroenvironnement sur les terrains d'intervention. Enfin, le statut des agriculteurs aux yeux des pouvoirs publics prend aussi une tangente managériale, ces derniers étant désormais présentés au Québec comme des clients/utilisateurs des programmes publics qui consomment parmi un panier de services agroenvironnementaux et en France comme des prestataires qui fournissent des services environnementaux en l'échange d'une compensation financière.

Dans les deux cas également, le renforcement apporté aux instruments agroenvironnementaux est justifié par la poursuite d'une utilisation plus optimale des fonds publics (*value for money*) et d'une efficacité accrue des interventions publiques. L'atteinte de ces deux objectifs se traduit par un renforcement des exigences de contractualisation au

Québec comme en France, notamment par le ciblage d'enjeux d'action prioritaires (ainsi que de zones d'action en France) et par un financement public de plus en plus précis et délimité (à l'acte, à la parcelle, à l'engagement unitaire). Une approche de contractualisation individualisée est promue, mais les administrations tentent d'en restreindre la flexibilité de manière à encadrer la démarche agroenvironnementale : au Québec le nouveau Prime-Vert exige des agriculteurs un engagement de trois ans suivant un ordre prioritaire des actions à réaliser, en Languedoc-Roussillon le diagnostic écologique vise à orienter le montage des pratiques incluses dans le contrat MAET. Enfin, la performance des intermédiaires terrain (CCAE au Québec, opérateurs agroenvironnementaux en France) est encouragée par un recours au principe de concurrence et à des mécanismes de marché, soit la prime au développement des affaires au Québec et l'appel à projets en France.

Il est à noter que la France se distingue par sa promotion d'un mode d'action publique plus participatif et ouvert, du moins dans le cas du pilotage des MAET, qui se caractérisent par une gestion territorialisée de leur mise en œuvre, une logique ascendante de leur conduite (territorial, régional, national, européen) et une concertation multipartenariale et intersectorielle entre agents administratifs, professionnels agricoles, acteurs environnementalistes et territoriaux, etc. Ces éléments correspondent à la variante participative du management public, qui privilégie des structures organisationnelles flexibles, une logique *bottom-up* et l'*empowerment* des parties prenantes, des préoccupations qui sont absentes du registre argumentaire des administrations au Québec.

Nos résultats pointent donc à une convergence du Québec et de la France dans l'ajustement en cours de la politique agroenvironnementale au référentiel global du management public et à des processus similaires de réappropriation des mêmes préceptes managériaux par les administrations publiques dans ces deux États, à l'exception des dimensions participatives observées uniquement dans le cas de la France. Nous ne pouvons pour autant en conclure à l'avènement de ce référentiel dans l'action publique agroenvironnementale. Non seulement la politique demeure encore largement favorable à l'approche « d'entrée de gamme » peu exigeante privilégiée par la profession agricole, mais en outre les cas des deux régions

françaises étudiées montrent bien qu'en pratique, les nouveaux dispositifs subissent certaines altérations ou limitations lors de leur mise en œuvre (par exemple l'appel à projets n'est pas utilisé en Languedoc-Roussillon et l'est en région Centre, mais sans qu'y soit inséré le principe de concurrence). Toutefois, les transformations impulsées s'insèrent, aux yeux des agents administratifs rencontrés, dans un horizon plus large de renforcement continu de la stratégie agroenvironnementale. Au Québec, le ministère de l'Agriculture (MAPAQ) a certes accepté de modérer son plan initial de réforme des CCAE pour y insérer un paiement de transition basé sur le financement historique accordé aux clubs, mais ce dernier est dégressif et il apparaît clair selon nos entretiens qu'à l'issue de la période 2013-2018, les prochaines moutures de Prime-Vert et des CCAE poursuivront dans cette voie de rehaussement de la performance environnementale des agriculteurs et de logique entrepreneuriale encouragée chez les CCAE. De même, en France, notre enquête a mis en relief la volonté des administrations nationales et infranationales de continuer à renforcer de programmation en programmation l'ampleur des MAE. La disparition de la prime herbagère agroenvironnementale en 2014 témoigne d'ailleurs d'un recentrage certain de la politique française vers des objectifs de verdissement plutôt que de redistribution.

La stratégie de renforcement discret, mais continu de l'agroenvironnement adoptée par les administrations de part et d'autre de l'Atlantique atteste leur statut de médiateur dans ce secteur d'action publique, qui demeure peu propice à des changements brusques et majeurs. En optant pour cette tactique pragmatique, progressive et non militante pour rehausser les exigences environnementales de la politique agroenvironnementale, les administrations publiques autorisent ainsi que les modifications apportées ou recommandées passent le test du principe « d'acceptabilité sociale » chez la profession agricole et les agriculteurs destinataires. Au sein d'une configuration corporatiste, cette démarche apparaît celle ayant le plus de chance de succès politique, confirmant ainsi l'observation de Jobert (1988: 4), pour qui les réformes dans les secteurs corporatistes sont plus probables de survenir par des dynamiques « d'adaptation au changement par extension, spécialisation et sédimentation » que de réformes politiques drastiques.

## **II. Les administrations publiques, à la (re)conquête d'un rôle actif dans l'évolution des politiques agroenvironnementales**

Suivant nos hypothèses, notre enquête confirme que, généralement, les administrations publiques au Québec et en France ont été à l'origine d'un processus de médiation, pris dans sa double dimension (Muller, 2013). Premièrement, en mobilisant les impératifs de gestion responsable des fonds publics et de pertinence et d'efficacité de l'action gouvernementale, les administrations ont contribué à redessiner les contours des débats sur les rapports entre agriculture et environnement, qui sont désormais extirpés de leur cadrage initial qui restreignait fortement les discussions au registre argumentaire sectoriel et économique édicté par la profession agricole. Deuxièmement, par ce processus de médiation, les différentes administrations actives ont tenté de se positionner stratégiquement dans la sphère d'action agroenvironnementale. Il nous semble important de revenir sur cette réorganisation du jeu d'acteurs et des rapports de force que sous-tend le travail d'ajustement initié par les administrations.

Comme Bezes (2009) l'a observé dans les réformes de l'État français des années 1960 à 2008, l'« acclimatation » du management public dans le secteur agricole au Québec et en France se déroule par une « technocratisation » et une « étatisation » des changements d'inspiration managériale. Tandis que Bezes a souligné la réinterprétation de ce référentiel par différents segments de la haute fonction publique française, notre enquête indique que ces dynamiques de réappropriation sont également le fait des administrations sectorielles (agricole), transversales (environnementale) et infranationales (agricole et environnementale). Dans nos deux cas d'étude, l'utilisation sélective de préceptes managériaux par les administrations a été introduite en matière agroenvironnementale de façon à légitimer ou à affirmer leur rôle.

Au Québec, il s'agissait pour les agents du MAPAQ de redorer le blason de leur ministère, accusé depuis plusieurs années d'être au service des seuls intérêts agricoles, en se repositionnant comme des gestionnaires responsables des fonds publics, redevables devant

la population et capables de reprendre l'initiative dans le développement de la politique agroenvironnementale. En France, la création des MAET par le ministère de l'Agriculture visait à répondre aux multiples critiques émises dans les évaluations à mi-parcours et ex post de la programmation agroenvironnementale, de même que celles soulevées par la Cour des comptes française et européenne sur l'approche beaucoup trop large et d'entrée de gamme des MAE françaises. Par les exigences d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de cohérence accrues qu'elle insère dans le design des MAET, l'administration agricole nationale fait état de sa volonté de participer au projet politique global de renouvellement de l'action publique et de démonstration de la pertinence de l'État (français) dans la gouvernance des enjeux politiques du 21<sup>e</sup> siècle. Enfin, toujours dans le cas français, l'appropriation de mécanismes managériaux par les administrations régionales leur permet d'affirmer leur leadership dans le champ d'action agroenvironnementale, dans un contexte où les MAET leur ont ouvert de nouvelles compétences et où la réorganisation de l'environnement politico-administratif en cours en France (mouvement de déconcentration et de décentralisation et fusion des services menant à la création des DREAL, les directions régionales environnementales) incite les diverses parties prenantes à manifester leur intérêt et leur capacité à remplir de nouvelles fonctions dans ce jeu politique en reconstruction.

Si nous revenons sur notre première hypothèse concernant spécifiquement les administrations agricoles, celles nationales au Québec et en France ont effectivement impulsé un ajustement global-sectoriel conduisant à un verdissement du design de Prime-Vert, des CCAE et des MAET, tandis que les administrations agricoles des deux régions françaises étudiées présentent des comportements différenciés. En région Centre, la DRAAF poursuit le partenariat corporatiste établi avec la profession agricole et n'hésite pas à cet effet à revenir sur l'utilisation de l'appel à projet dans le cas des MAET à enjeu eau et à court-circuiter certaines des décisions prises par ses collègues de la DREAL et de l'agence de l'eau. En Languedoc-Roussillon, la DRAAF se prête bel et bien à un ajustement du secteur agricole au référentiel managérial, mais en y intégrant surtout sa variante participative, illustrée par son initiative de mener une enquête réflexive auprès des parties prenantes des MAET en vue d'améliorer leur mise en œuvre et de « faire remonter » les préoccupations des intervenants terrain à l'échelle nationale et européenne. Ce parti pris

pour le management participatif n'est pas sans intérêt pour la DRAAF qui, à travers cette démarche, se positionne comme un leader rassembleur qui valorise le travail effectué par les intervenants de la mise en œuvre, tout en appuyant ses propres demandes de changement à la programmation 2014-2020 de la politique agricole commune (PAC) sur les conclusions tirées de l'enquête réflexive menée auprès des parties prenantes.

Comment ces comportements différenciés nous informent-ils sur le renouvellement des rapports de force entre l'administration et la profession agricole? Si le cas de la région Centre concorde avec les résultats de Selznick (1980) et de Spanou (1991) qui insistent sur les rapports d'interdépendance qu'un segment administratif développe avec son milieu de soutien et sur la stratégie de solidarité réciproque que ces deux acteurs sectoriels ont tendance à adopter afin de se renforcer mutuellement, le cas québécois s'inscrit en contrepieds de cette thèse en montrant le besoin ressenti des agents du MAPAQ de se distancer de la profession agricole afin de recouvrer un statut d'administration publique au service de l'intérêt général plutôt que soumis aux désirs de l'Union des producteurs agricoles (UPA). Quant aux cas des administrations agricoles de la France (nationale) et de Languedoc-Roussillon (régionale), elles se positionnent comme des médiateurs entre les différents acteurs agricoles et environnementalistes, poursuivant à la fois le rapport privilégié établi avec la profession agricole, tout en ouvrant les processus politiques aux parties prenantes de l'environnement. En Languedoc-Roussillon, nous notons particulièrement une ouverture de la DRAAF à ses homologues de la DREAL et de l'agence de l'eau, conduisant à l'apparition d'une solidarité interservices, qui peut-être éventuellement concurrencera la traditionnelle solidarité sectorielle administration et profession agricoles.

Notre enquête présente aussi des résultats différenciés quant à la deuxième hypothèse portant sur les administrations environnementales. Au Québec comme en France, le ministère national de l'Environnement ne pèse ni sur l'élaboration de la réforme de 2013 de Prime-Vert et des CCAE, ni sur la formulation du design des MAET. Toutefois, au Québec, le ministère a bien tenté de renforcer la portée environnementale de l'écoconditionnalité en insérant cette demande dans un registre argumentaire managérial plutôt que militant, mais



sans succès. Cela vient donc confirmer en partie notre hypothèse, puisqu'une orientation managériale est effectivement prise par l'administration environnementale québécoise, sans cependant qu'elle ne réussisse à atteindre les objectifs espérés. Dans les deux cas, les administrations nationales ne parviennent pas à s'ériger comme des médiateurs de changement en agroenvironnement et correspondent plutôt à ce que Spanou (1991: 259) désigne comme des administrations captives, c'est-à-dire qu'elles adoptent par défaut une stratégie de collaboration avec les acteurs agricoles, étant trop faibles pour faire avancer seules leurs propres revendications.

En revanche, dans les deux régions françaises étudiées, les administrations environnementales régionales (DREAL) s'instituent comme de véritables entrepreneures de l'agroenvironnement et sont particulièrement actives à importer des mécanismes managériaux dans ce champ d'action publique. C'est par le recours à l'appel à projets (Centre) et au diagnostic écologique (Languedoc-Roussillon) que les DREAL entendent infléchir progressivement la pertinence et l'efficacité des MAET. Dans les deux cas, l'ajustement global-sectoriel qu'elles initient relève de la variante participative du management public, repérable notamment par la mise sur pied dans les deux régions de journées techniques où l'ensemble des opérateurs est convié par la DREAL afin de discuter des forces et faiblesses de l'implantation des MAET. Les agents rencontrés accordent de l'importance aux idées de coproduction des politiques, de valorisation des expériences terrain des parties prenantes et d'organisation apprenante. Cette tentative d'institutionnalisation de ces préceptes d'action publique n'est pas sans intérêt pour les DREAL, qui sont de nouvelles venues dans le jeu politique agroenvironnemental. Par les mécanismes susmentionnés, elles font reconnaître leur expertise écologique et par les journées techniques qu'elles organisent, elles établissent des contacts directs avec les opérateurs de l'agroenvironnement (sans avoir à passer par l'intermédiaire des administrations agricoles) et collectent ainsi des informations de première source sur ce qui est réellement mis en œuvre sur les terrains d'intervention. Elles renforcent ainsi leur réseau d'acteurs de même que leurs capacités administratives, analytiques et discursives (savoirs et expertises).

### **III. La profession agricole, contre-médiatrice des changements politiques**

Bien que cette deuxième partie empirique de la thèse a porté sur le rôle des administrations publiques dans l'évolution de l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France, nous ne pouvons manquer de revenir sur le rôle majeur qu'y a joué la profession agricole, bien mis en évidence dans nos deux chapitres. A contrario des acteurs administratifs, les organisations agricoles dominantes ont, des deux côtés de l'Atlantique et tout au long de la période étudiée, cherché à modérer les mouvements de transformation impulsés ou encouragés que ce soit par les élus politiques, les administrations agricoles et environnementales, les organisations internationales comme l'OCDE, la Commission européenne, les autorités indépendantes de contrôle, les groupes environnementalistes, etc. Plus encore, elles apparaissent à la lumière de nos résultats comme ce que l'on pourrait nommer des « contre-médiateurs », réalisant un travail de « contre-médiation » qui fait miroir au travail de médiation pris dans sa double dimension de production de sens et de prise de pouvoir (Muller, 2013).

Face aux tentatives des administrations agricoles et environnementales de réinsérer la stratégie agroenvironnementale dans une perspective globale de renouvellement et de renforcement de l'action publique qui permet de re-légitimer la pertinence de l'État, la profession agricole a tenté d'endiguer cette réorientation du sens de la politique agroenvironnementale en rappelant la fragilité économique des fermes québécoises et françaises et l'importance de préserver l'agriculture sur l'ensemble du territoire (qui passe par la viabilité financière des exploitations). Cette tactique nous semble avoir plutôt bien fonctionné, comme en témoigne ce que nous nommons la bienveillance des agents administratifs à l'endroit des agriculteurs-contractants dans le cas des MAET en France, qui acceptent la contractualisation d'engagements de type « maintien de pratiques », qui constituent en réalité un prolongement de la logique de la prime à l'herbe, c'est-à-dire une aide aux productions désavantagées dans la répartition des aides publiques telle que l'élevage herbager et la viticulture. Au Québec également cet argumentaire a porté fruit, comme l'illustre l'échec d'inscrire en premier lieu le respect de bonnes pratiques

environnementales dans le mécanisme de l'écoconditionnalité, puis l'absence de renforcement de ce dispositif dans le temps.

L'opération de contre-médiation de la profession agricole concerne ensuite sa stratégie de ne perdre aucune position ou ressource de pouvoir malgré les transformations en cours. Cette dimension est particulièrement bien représentée dans les négociations entreprises par l'UPA avec le ministère de l'Agriculture québécois lors de la réforme des CCAE en 2013. Ces pourparlers ont permis la création d'un paiement de transition basé sur les versements historiques accordés aux CCAE, tandis que l'administration pensait initialement passer immédiatement aux paiements à l'acte et à la prime au développement des affaires. Ce compromis laisse du temps aux CCAE, bastions bien souvent de l'UPA dans toutes les régions du Québec<sup>428</sup>, de s'adapter au tournant managérial impulsé par le MAPAQ. De la même façon en France, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), les chambres d'agriculture et leurs antennes régionales et départementales sont fortement impliquées à la fois dans les commissions régionales agroenvironnementales où sont décidées les grandes orientations territoriales des MAET, de même que dans le montage de chacun des contrats agroenvironnementaux individuels par le biais de la réalisation du diagnostic agricole, généralement réalisé par une chambre d'agriculture. En cas de confrontation, les acteurs agricoles n'hésitent pas à bloquer le processus de contractualisation, comme nous l'avons observé en région Centre lors de l'introduction de l'appel à projets, ou à faire fi des recommandations promues dans le diagnostic écologique en Languedoc-Roussillon.

La profession agricole agit donc, au Québec et en France, comme un intermédiaire qui filtre les dynamiques de changements politiques, à la fois sous un angle cognitif et opérationnel. Cette notion de « contre-médiation » apparaît probablement péjorative, particulièrement dans la sphère d'action agroenvironnementale où nous concluons comme d'autres (Carter, 2007) que la profession agricole représente une entrave au verdissement des pratiques agricoles. Toutefois, sous une perspective plus globale de structuration des systèmes

---

<sup>428</sup> Rappelons que les conseils d'administration des CCAE sont formés uniquement de membres-agriculteurs et que le taux d'adhésion de la population agricole à l'UPA s'élève bon an mal an de 96 % à 98 %.

politiques et économiques, cette opération de contre-médiation s'étend également à la défense des acquis que les organisations agricoles ont réussi à obtenir tout au long de la seconde moitié du 21<sup>e</sup> siècle, malgré les importantes pressions néolibérales pour qu'ils soient revus à la baisse. En ce sens, la profession agricole constitue dans les pays occidentaux une force collective majeure, dont la résistance et les défis sont comparables à ceux rencontrés par d'autres partenaires sociaux ou syndicaux traditionnels de l'État, qui se retrouvent aujourd'hui en position défensive dans un contexte de mondialisation, d'austérité étatique et de libre-échange économique. Nous voyons là une indication que l'étude du secteur agricole et de l'évolution de l'action publique agroenvironnementale a le potentiel d'éclairer plus généralement certains des grands défis politiques contemporains, ce que nous nous efforcerons de faire dans la conclusion générale de cette thèse.

## **Conclusion générale – Les administrations publiques et les organisations agricoles, intermédiaires de l’acclimatation des pressions réformatrices**

Cette thèse s’est amorcée à partir du constat d’une double tendance observable dans l’action publique agricole des pays industrialisés : d’abord l’émergence et l’expansion généralisées de politiques agroenvironnementales depuis les années 1990 dans ce secteur d’action publique, une convergence qui se caractérise par ailleurs par une diversité des instruments agroenvironnementaux adoptés par les États et par leur instabilité dans le temps puisqu’ils sont régulièrement modifiés, remplacés ou abandonnés. Ce développement commun de politiques agroenvironnementales, mis en rapport avec cette différenciation dans l’opérationnalisation et la trajectoire des mesures les concrétisant, nous a conduits à poser la question de recherche qui constitue le cœur de notre enquête : comment expliquer la construction et l’évolution de l’action publique agroenvironnementale ?

En contrepieds des travaux soulignant la continuité des politiques agricoles depuis les années 1950-1960 et leur transformation soudaine dans les années 1990 sous le choc exogène des négociations internationales où sont promus les nouveaux paradigmes de libéralisation, de multifonctionnalité et d’agriculture durable, nous avons proposé une lecture de l’émergence et de l’institutionnalisation de l’agroenvironnement centrée sur des variables explicatives internes aux États et selon une approche sur un temps long des changements politiques, du début des années 1990 à 2013. Notre cadre d’analyse a pris en compte à la fois la structuration des débats et des négociations dans ce secteur d’action publique en étudiant la configuration des politiques agricoles et agroenvironnementales (notre première variable explicative, qui renvoie aux cadres stabilisés qui définissent et circonscrivent les espaces de débats, de négociations et de mise en œuvre des décisions publiques dans un secteur donné) et les principaux acteurs qui s’y sont activés, notamment la profession agricole, les groupes environnementalistes et les administrations publiques (ces dernières constituant notre deuxième variable explicative).

Cette perspective de recherche nous a permis de soulever la complexité de l'action publique agroenvironnementale et les négociations incessantes dont elle fait l'objet au sein de différentes arènes politiques et tout au long de son « cycle » politique, où les différentes étapes généralement reconnues (émergence, formulation, mise en œuvre, évaluation) n'ont pas lieu consécutivement, mais simultanément les unes aux autres. S'éloignant d'une approche du changement politique qui privilégierait une analyse *top-down*, séquentielle et linéaire, nos résultats mettent en lumière les bénéfices d'une analyse longitudinale attentive aux transformations par la marge de l'action publique, qui peuvent se révéler en infléchir discrètement, mais durablement la portée et les processus politiques.

Au terme de notre thèse, un constat s'impose : celui de la résilience des principaux acteurs corporatistes, l'administration et la profession agricoles, qui parviennent à maintenir leur emprise sur l'élaboration des politiques agricoles et à l'étendre sur le champ d'action agroenvironnemental. Ces deux joueurs assurent un rôle crucial de filtre des dynamiques de réformes présentes à l'échelle mondiale et nationale et acclimatent les référentiels du développement durable et du management public aux spécificités de leur pays et de leur secteur d'action publique. Plus précisément, et conformément à nos hypothèses de recherche, la profession agricole agit comme un facteur d'entrave au verdissement des politiques agricoles, tandis que les administrations publiques (agricole et environnementale) représentent un vecteur de renforcement graduel de la portée et des exigences de l'action publique agroenvironnementale. Au vu de ce constat – et il s'agissait de la deuxième question de recherche au cœur de notre enquête – est-ce à dire que la prise en charge récente des enjeux agroenvironnementaux a laissé intact le mode de régulation traditionnel des politiques agricoles?

Afin d'étayer ce constat général et de tirer les enseignements de notre analyse comparée quant aux éléments d'inertie et de changement observés dans la gouvernance agricole et agroenvironnementale, notre conclusion procède en trois temps. Nous revenons tout d'abord sur les traits saillants de l'évolution des politiques agroenvironnementales québécoise et française en soulevant leurs convergences et leurs différences, puis nous analysons comment, par effet de retour, cette nouvelle catégorie d'intervention publique a

modifié ou pas la régulation du secteur agricole (partie I). Ensuite, nous considérons nos résultats en regard de notre cadre d'analyse et la contribution de notre enquête au champ de recherche portant sur les changements des politiques publiques (partie II). En guise d'ouverture, nous proposons une réflexion qui articule les enseignements de l'analyse de la politique agroenvironnementale aux débats plus généraux concernant la reconfiguration de l'État et le renouvellement de l'action publique au 21<sup>e</sup> siècle (partie III).

## **I. Traits saillants, convergence et différenciation de l'évolution des politiques agroenvironnementales québécoise et française**

Notre analyse comparée a montré que depuis les années 1990, au Québec comme en France, l'« agroenvironnement » a été institué comme un problème relevant du politique, qu'il a été pris en charge par les pouvoirs publics et qu'il est devenu, au cours des vingt dernières années, un domaine d'intervention publique et politique à part entière. Nous entendons par là qu'en 2015, les services administratifs de l'État disposent de directions, de budgets et d'agents dédiés spécifiquement à la conduite de divers programmes agroenvironnementaux; que les organisations professionnelles agricoles, à l'échelon tant national qu'infranational, ont pareillement créé des postes de chargés de mission en agroenvironnement; qu'un réseau politique plus large incluant des groupes environnementalistes, des experts et des analystes publics, privés et universitaires, des associations économiques, de consommateurs ou de santé publique, etc., se mobilise désormais lorsque des débats sur les rapports liant agriculture et environnement émergent dans la sphère publique. Progressivement, des expertises agroenvironnementales ont été développées, des discours et des positions se sont stabilisés, des comparaisons et des évaluations des programmations successives effectuées et des expériences à l'étranger étudiées; de sorte qu'au moment d'écrire ces lignes, l'agroenvironnement est au Québec et en France une catégorie d'action publique institutionnalisée qui possède ses propres spécificités en termes de discours et d'instruments politiques, de mobilisations d'acteurs, d'utilisation d'expertises et de déroulement des processus politiques.

Ceci étant dit, la trajectoire des politiques agroenvironnementales québécoise et française a été marquée par de nombreux conflits quant à la forme et à la substance qu'elles devraient prendre, par l'activation de nouveaux acteurs et par rapports de force en restructuration. Nous reprenons dans les pages suivantes les grandes lignes de cette évolution en suivant les conseils de Bennett (1991) et Hassenteufel (2010), qui suggèrent de décomposer l'analyse d'une politique publique en plusieurs dimensions pour mieux en saisir les effets multiples (section 1). Cette division nous permet de marquer de façon plus systématique les points de convergence (section 2) et de différence (section 3) entre le Québec et la France.

### **1. Décomposer l'action publique agroenvironnementale pour en étudier la convergence et les différences**

Le design de notre analyse comparée repose sur la sélection de deux cas partageant plusieurs caractéristiques politiques et institutionnelles communes, que nous supposons comme cruciales dans la construction et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. Ainsi, le Québec et la France ont en commun une tradition de gestion corporatiste dans le secteur agricole qui se fonde à la fois sur l'interventionnisme étatique, un référentiel agricole productiviste et la puissance de la profession agricole et de l'administration sectorielle comparativement à une certaine faiblesse des acteurs de l'environnement, associatif comme administratif. L'avantage d'un tel design est de valider (ou non) l'influence attribuée aux variables explicatives identifiées et de préciser, ici par le biais de deux études de cas, les mécanismes causaux similaires qu'elles génèrent dans des contextes différents. La faiblesse d'un tel design est cependant sa propension à souligner davantage les similarités que les différences qui existent entre les cas comparés.

Suivant les conseils de Bennett (1991) et d'Hassenteufel (2010), nous proposons de décomposer l'action publique agroenvironnementale québécoise et française afin d'éclaircir et de spécifier lesquels de leurs aspects convergent réellement et ce qui les distingue (Bennett, 1991: 215). Rappelons que la convergence est « un processus dynamique de rapprochement entre les politiques publiques menées dans des pays différents »,



rapprochement qui peut s’observer à la fois quant à la substance des politiques que quant aux modalités de leur production (cadres institutionnels, acteurs, instruments) (Hassenteufel, 2010: 180). Le degré de convergence entre deux cas peut être total, partiel ou limité et l’analyse comparée des différentes dimensions d’une même politique permet d’identifier précisément à quel degré et en quoi exactement ils convergent. Hassenteufel relève à cet effet sept dimensions que l’on peut distinguer dans une politique publique, reproduites dans le tableau 7.1 ci-dessous.

**Tableau 7.1 – Les différentes dimensions d’une politique publique**

| <b>Dimensions</b>                                    | <b>Définitions</b>   |
|--|--|
| <b>Dimension cognitive</b>                           | Renvoie à la façon dont sont construits les problèmes, à la formulation, à la hiérarchisation et à la légitimation des objectifs, ainsi qu’aux raisonnements qui sous-tendent les orientations préconisées |
| <b>Dimension normative</b>                           | Concerne les normes juridiques que contient une politique publique   |
| <b>Dimension institutionnelle</b>                    | Porte sur les institutions permettant la formulation, l’adoption et la mise en œuvre d’une politique publique  |
| <b>Dimension instrumentale</b>                       | Renvoie aux instruments d’action adoptés et à leur mode d’utilisation  |
| <b>Dimension processuelle</b>                        | Concerne les modalités de mise sur agenda, d’adoption et de mise en œuvre d’une politique publique, donc la structure des interactions entre acteurs d’une politique publique                              |
| <b>Dimension politique</b>                           | Prend en compte les acteurs dominants d’une politique publique   |
| <b>Dimension des effets d’une politique publique</b> | Porte sur les résultats de la mise en œuvre d’une politique publique en termes d’ <i>outcomes</i>  |

Source : Hassenteufel, 2010 : 181

En regard de ce découpage analytique, les résultats de notre étude comparée pointent plusieurs éléments de convergence entre l’action publique agroenvironnementale du Québec et de la France, à la fois quant à leur substance et leurs modalités opérationnelles. Nous souhaitons relever ici deux tendances qui selon nous montent en force des deux côtés de l’Atlantique, avant de souligner ensuite certaines différences discernables entre la trajectoire québécoise et celle française. Les principaux résultats de la comparaison sont d’ailleurs réunis par dimensions dans le tableau 7.2 de la page suivante.

**Tableau 7.2 – Résultats croisés de l'action publique agroenvironnementale québécoise et française**

| Dimensions                                  | Québec  | France   | Comparaison |
|---|---|--|-------------|
| <b>Dimension cognitive</b>                  | <i>Prédominance</i> : priorité à la pérennité (économique) des fermes<br><i>Tendance</i> : renforcement managérial des mesures agroenvironnementales  | <i>Prédominance</i> : priorité à la pérennité (économique) des fermes<br><i>Tendance</i> : renforcement managérial des mesures agroenvironnementales   | Convergence |
| <b>Dimension normative</b>                  | <i>Initialement</i> : approche large et superficielle<br><i>Tendance</i> : approche contractuelle individuelle, ciblée et approfondie   | <i>Initialement</i> : approche large et superficielle<br><i>Tendance</i> : approche contractuelle individuelle, ciblée et approfondie  | Convergence |
| <b>Dimension institutionnelle</b>           | Centralisation de l'élaboration au sein du ministère de l'Agriculture   | Plusieurs pouvoirs impliqués :<br>Union européenne<br>Ministère français de l'Agriculture<br>Services déconcentrés de l'État   | Divergence  |
|   | Externalisation de la mise en œuvre   | Externalisation de la mise en œuvre  | Convergence |
| <b>Dimension instrumentale</b>              | <i>Initialement</i> : outils de conformité réglementaire<br><i>Tendance</i> : instruments managériaux   | <i>Initialement</i> : outils de redistribution<br><i>Tendance</i> : instruments managériaux  | Convergence |
| <b>Dimension processuelle</b>               | <i>Prédominance</i> : configuration corporatiste<br><i>Tendances</i> :<br>Rôle accru des autorités indépendantes de contrôle<br>Ouverture à des acteurs non agricoles (par des commissions publiques consultatives) | <i>Prédominance</i> : configuration corporatiste<br><i>Tendances</i> :<br>Rôle accru des autorités indépendantes de contrôle<br>Ouverture à des acteurs non agricoles (surtout à l'échelle infranationale) | Convergence |
| <b>Dimension politique</b>                  | L'administration et la profession agricoles demeurent les acteurs dominants<br>Activation des acteurs de l'environnement, mais sans acquisition d'une influence notable   | L'administration et la profession agricoles demeurent les acteurs dominants<br>Activation des acteurs de l'environnement, mais sans acquisition d'une influence notable                                    | Convergence |
| <b>Dimension des effets de la politique</b> | En date de 2015, impact limité sur le bilan environnemental de l'agriculture  | En date de 2015, impact limité sur le bilan environnemental de l'agriculture   | Convergence |

## **2. Managérialisation de l'agroenvironnement et montée en force des autorités indépendantes de contrôle**

Parmi les points de convergence repérables entre le Québec et la France, deux sont de l'ordre du statu quo, soit les dimensions processuelle (pérennité de la configuration corporatiste) et politique (l'administration et la profession agricoles demeurent les acteurs dominants). Sous l'angle de ces deux dimensions, le développement de l'agroenvironnement au cours des deux décennies n'a donc pas conduit à une altération du mode de régulation traditionnel du secteur agricole ni au Québec, ni en France. Deux tendances transformatrices similaires sont cependant observables au sein de ces deux États.

La plus importante est le phénomène de managérialisation croissante de l'agroenvironnement, qui se déploie à la fois quant aux dimensions cognitive, normative et instrumentale de la politique. En effet, si initialement la fondation de l'action publique agroenvironnementale se caractérisait par la prédominance accordée à la durabilité économique des exploitations agricoles, qui a mené à l'institutionnalisation d'une approche large et superficielle concrétisée par des outils de conformité réglementaire (Québec) et de redistribution des aides (France), nous remarquons dans les deux cas un infléchissement discret qui réoriente la politique sous plusieurs aspects. Sans remettre en question frontalement les présupposés cognitifs précédemment établis, l'argumentaire désormais de plus en plus véhiculé par les administrations agricoles et environnementales met l'accent sur la nécessité que la politique agroenvironnementale poursuive véritablement, plutôt qu'accessoirement, des objectifs d'amélioration du bilan environnemental de l'agriculture. Ce renouvellement des orientations se traduit par une approche d'intervention ciblée et approfondie qui privilégie des instruments managériaux de type contractuel, individualisé et intégrant des mécanismes du marché. Sur le plan institutionnel, nous relevons aussi dans les deux cas une externalisation de la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales qui est confiée à des opérateurs agroenvironnementaux extérieurs à l'appareil étatique.

La deuxième tendance notable au Québec comme en France apparaît indissociable de la première : il s'agit du rôle grandissant que jouent les autorités indépendantes de contrôle dans la diffusion des impératifs de saine gestion des fonds publics, de contrôle de la performance, de reddition de compte, d'évaluation et de transparence dans la conduite des politiques publiques. Cette diffusion que le Vérificateur général effectue au Québec et que les Cours des comptes propagent en France et dans l'Union européenne contribue d'une part à l'avènement du management public comme référentiel politique global et d'autre part à l'impression de décalage qui existe entre ce référentiel et les façons de faire habituelles du secteur agricole. Or, cette distorsion qui est soulevée tant dans les rapports émis par ces autorités que dans les évaluations réalisées par d'autres organisations qui réutilisent les mêmes schèmes cognitifs d'appréciation (efficacité, efficience, cohérence, pertinence) produit un contexte d'autant plus propice à un ajustement global-sectoriel. Il n'est pas surprenant que les administrations publiques s'érigent alors comme médiatrices de cet ajustement, elles qui subissent le regard scrutateur des autorités de contrôle, dont les critiques sont ensuite abondamment relayées dans le paysage médiatique et politique.

Cette tendance nous semble significative, d'autant plus que partout les autorités indépendantes de contrôle gagnent en influence et en crédibilité et qu'elles sont de plus en plus mises en réseau, notamment par le biais de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui regroupait en 2012 près de 190 pays (Morin, 2012: 113). Ces acteurs pourraient ainsi à l'avenir jouer un rôle prépondérant dans la diffusion et le transfert institutionnel non seulement d'impératifs politiques généraux comme c'est déjà le cas, mais éventuellement également de « recettes » précises à mettre en œuvre dans certains secteurs d'action publique, sous le vernis « neutre » d'une amélioration gestionnaire de leur performance. Nos résultats concordent ainsi avec l'observation de Power (1997) sur l'avènement d'une « société de l'audit » et des interrogations de Vibert (2007) quant au « *rise of the unelected* » que ces « héros intouchables » (Morin, 2012) soulèvent.

À l'issue de notre thèse, il nous semble que la managérialisation de l'agroenvironnement et la montée en force des autorités indépendantes de contrôle constituent des tendances qui

poursuivront leur ascension dans le secteur des politiques agricoles. Jusqu'à présent, elles n'en ont pas modifié le mode de régulation traditionnel, mais les impératifs de cohérence et d'efficience des politiques qu'elles véhiculent toutes les deux ne manqueront pas à l'avenir d'interroger la pertinence des principaux programmes de soutien agricole, l'assurance stabilisation des revenus agricoles au Québec et les aides du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) en France. Ce courant réformateur, sous le couvert d'une logique de gestion responsable des fonds publics – qui trouve particulièrement écho en ces temps de déficits publics et d'austérité – et porté par des acteurs institutionnels dotés de ressources importantes (administrations et autorités de contrôle), nous semble propice à remettre en question les postulats et les politiques du référentiel agricole productiviste qui domine depuis les années 1950-1960 le secteur. Il est intéressant de relever que, contrairement au référentiel de libéralisation de l'agriculture, ce courant n'inclut nullement un retrait de l'État de la gouvernance agricole, mais plutôt de nouveaux préceptes dans la distribution des aides publiques. Nous percevons ici clairement « l'acclimatation » des idées du management public au contexte politique propre au Québec et à la France, historiquement attachés à l'interventionnisme étatique. De même, cela témoigne de la prise de pouvoir qui accompagne le travail de médiation effectué par les administrations publiques et les autorités de contrôle, qui par leurs recommandations confortent leurs rôles et leurs fonctions dans un environnement en changement. Notre thèse confirme en ce sens l'importance des dimensions institutionnelles dans l'analyse des phénomènes de changement et d'inertie politique, dimensions sur lesquelles nous notons d'ailleurs des différences entre la trajectoire agroenvironnementale québécoise et française, comme nous le verrons maintenant.

### **3. L'agroenvironnement sous le signe de la gouvernance multiniveaux en France**

Les principales distinctions entre nos deux cas d'étude renvoient à la dimension institutionnelle de leur action publique agroenvironnementale, c'est-à-dire aux institutions qui sont impliquées aux différentes étapes de la conduite de cette politique.

En amorce de cette enquête, nous avons identifié dès le chapitre 2 que la variable de l'eupréanisation constituerait probablement un facteur de différenciation entre la politique agroenvironnementale québécoise et française, l'Union européenne (UE) jouant un rôle structurant à la fois dans le secteur agricole, par le biais de la PAC, et dans le secteur environnemental, notamment par l'intermédiaire des directives oiseaux, habitats et eau. Bien que l'agriculture et l'environnement soient des compétences partagées au Canada entre l'autorité fédérale et les provinces, le pouvoir fédéral n'apparaît pas avoir une fonction intégratrice particulière en agroenvironnement.

Notre enquête a confirmé cette différenciation : au Québec, les protagonistes impliqués dans le jeu politique agroenvironnemental se mobilisent principalement à l'échelle provinciale et ce sont les arènes québécoises qui constituent les espaces de débats et de négociations dans ce domaine. En outre, à l'exception de la réglementation agroenvironnementale qui relève du ministère de l'Environnement, la conduite de l'ensemble des autres instruments est centralisée au sein du ministère de l'Agriculture. En France, tel qu'attendu, nous avons constaté une importance plus prononcée du palier supranational (UE) que n'en possède au Québec le palier fédéral canadien. Plus encore, nous avons observé une activation croissante du palier infranational en agroenvironnement, un mouvement qui n'a pas non plus son équivalent au Québec. À cet effet, plutôt que de limiter l'analyse de la politique agroenvironnementale française à la variable de l'eupréanisation, il nous semble plus pertinent d'employer ici la notion de gouvernance multiniveaux. Rappelons brièvement les dynamiques « par le haut » et « par le bas » qui marquent l'évolution de l'action publique agroenvironnementale française.

Malgré la PAC élaborée à l'échelle communautaire, les États membres conservent une marge de manœuvre importante dans l'élaboration de leur politique agroenvironnementale (Ansaloni, 2012; Fouilleux, 2013a). Notre enquête ne remet pas en question ce constat, mais a permis de dévoiler en partie comment l'appartenance de la France à l'UE influence la substance et les processus de son action publique agroenvironnementale. Sur la substance, le fait que les mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) ne soient applicables (en théorie) qu'aux périmètres de la directive-cadre sur l'eau (DCE) et aux

zones faisant partie du réseau Natura 2000 montre bien l'influence communautaire. D'abord, la DCE et Natura 2000 sont des initiatives européennes, mais plus largement, l'UE a servi de nombreuses remontrances à la France pour ses manquements répétés précisément par rapport aux directives eau, nitrates, habitat et oiseaux (ces deux derniers enjeux de biodiversité étant parmi les principaux objectifs de la mise en place du réseau Natura 2000). La décision de la France de prioriser ces zones et enjeux dans les MAET, qui sont rappelés le désormais les principales mesures de la programmation 2014-2020 (auxquelles l'enjeu de la lutte contre les changements climatiques a été ajouté), apparaît directement lié aux exigences de l'UE en la matière.

L'intégration européenne pèse également sur les processus politiques entourant la conduite de l'action publique agroenvironnementale française. Notre enquête confirme ce que d'autres travaux avaient déjà cerné, notamment que pour plusieurs groupes environnementalistes l'UE représente un espace politique plus propice et réceptif à leurs idées que la configuration corporatiste française. Ceci étant dit, l'influence primordiale de l'UE sur les processus agricoles et agroenvironnementaux français réside selon nous dans le « rythme » politique qu'elle a su imposer à l'ensemble des protagonistes du jeu politique. Nous entendons par là que le fait que la PAC et les programmations agroenvironnementales qui en résultent soient d'une durée de sept ans (par exemple, 2007-2013, 2014-2020) a institutionnalisé un rythme politique bien établi et connu de tous, où se succèdent les différentes activités de mise en œuvre, d'évaluation, d'analyse prospective en vue de la prochaine programmation, de rondes de négociation, etc. Nous avons constaté à maintes reprises que des acteurs différents et évoluant tant à l'échelle nationale qu'infra-nationale se sont saisis de ce rythme et ont organisé leurs ressources et leurs mobilisations en conséquence. Ainsi, le ministère de l'Environnement français qui n'était pas convié aux préparations nationales de la position française sur la PAC 2014-2020 a tout de même rendu publiques à la fin de 2010 ses propres suggestions de réforme, à un moment hautement stratégique puisque la Commission européenne s'apprêtait alors à dévoiler son premier document officiel sur le sujet. De même, à partir de 2010 environ, les groupes environnementalistes que nous avons interviewés ont consacré leurs énergies sur les activités de lobbying concernant la prochaine mouture de la PAC. À l'échelle

infranationale, les administrations régionales agricole et environnementale du Languedoc-Roussillon ont lancé en 2011 une enquête réflexive auprès des parties prenantes des MAET, de façon à avoir le temps d'en tirer des conclusions et de « faire remonter » en 2012-2013 leurs recommandations de changements à l'échelle nationale pour tenter de participer aux négociations alors en cours pour la programmation 2014-2020. Le rythme des politiques agricole et agroenvironnementale qu'a institutionnalisé l'UE permet ainsi à tous les acteurs intéressés de se mobiliser en temps opportun, qu'ils aient été invités officiellement ou non à le faire, créant par conséquent une certaine ouverture du jeu politique.

L'évolution de l'agroenvironnement en France se produit également sous une dynamique de territorialisation de l'action publique, qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec la variable de l'eupéanisation. Par l'intermédiaire du second pilier de la PAC et de son Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), l'UE encourage en effet l'activation des acteurs locaux et régionaux en matière de développement rural. Le gouvernement français a aussi favorisé cette tendance par le biais des MAET et du rôle accru accordé aux acteurs infranationaux dans leur pilotage terrain. Comme Trouvé (2009) et Ansaloni (2012) l'ont souligné avant nous, les régions s'érigent comme des espaces politiques déterminants dans la conduite des mesures agroenvironnementales. En revanche, si Trouvé note que la régionalisation des politiques agricoles représente un vecteur « de l'affaiblissement de l'État dans la régulation du secteur » (2009: 14) et qu'Ansaloni relève que les mobilisations régionales sont d'ordre politique, c'est-à-dire impliquant le conseil régional, des collectivités territoriales et des groupes agricoles (2012: voir chapitre 6), notre enquête met plutôt en lumière l'affirmation des administrations régionales agricole et environnementale et ce, tant en région Centre qu'en Languedoc-Roussillon.

En effet, le mouvement de territorialisation que nous avons observé se caractérise par un renforcement – et non un amoindrissement – du rôle des administrations déconcentrées de l'État en région (dont la nouvelle administration environnementale fusionnée, la DREAL), administrations qui constituent en outre les principales initiatrices de la création d'un espace et d'un réseau régional des politiques agroenvironnementales. Plus encore, les entretiens que nous avons menés dans les deux régions étudiées auprès tant d'acteurs



administratifs, agricoles qu'environnementalistes pointent tous à une méfiance partagée à l'endroit des conseils régionaux, plusieurs doutant de leur capacité à agir dans ce secteur et insistant sur leur faible présence dans le pilotage des MAET au moment de notre enquête en 2012-2013. Au-delà de la dichotomie déconcentration/décentralisation que cela laisse entrevoir, nous pouvons éclairer ces résultats en regard des travaux d'Ansaloni (2012) qui remarque que, là où les acteurs agricoles sont faiblement organisés sur une base régionale, les pouvoirs politiques régionaux sont de même moins mobilisés dans ce secteur d'action publique. Lorsqu'un tel contexte est rencontré, nous pouvons émettre l'hypothèse que les administrations déconcentrées de l'État peuvent agir comme catalyseur du développement d'une dynamique politique régionale là où elle existait peu auparavant.

Dans tous les cas, les régions françaises s'avèreront sans conteste dans les prochaines années un terrain d'observation intéressant du phénomène de territorialisation des politiques, alors que le gouvernement français a successivement décidé en 2013-2014 de confier la responsabilité de la gestion du FEADER aux autorités politiques régionales (conseils régionaux) pour la programmation 2014-2020 et de procéder à une importante réforme territoriale qui divise désormais la France en treize grandes régions (au lieu des 22 qui existaient jusqu'alors). L'agroenvironnement apparaît à cet effet un champ d'action prometteur pour étudier la régionalisation en cours, les transformations qu'elle induit et les nouveaux rapports de force qui en émergeront.

Sur cet aspect, l'avènement de l'agroenvironnement contribue à transformer partiellement le mode de régulation traditionnel du secteur agricole. L'interventionnisme étatique demeure, mais les autorités publiques impliquées se multiplient, à la fois sur un axe vertical (européen, français, infranational) et horizontal (administrations agricoles et environnementales, surtout à l'échelle régionale). Le ministère de l'Agriculture français continue d'être le maître d'œuvre de la politique agroenvironnementale, mais son pilotage ne se déroule plus exclusivement sur un mode centralisé, ce qui à l'opposé est toujours une constante au Québec. Derrière cette divergence entre nos deux cas d'étude, une similitude primordiale se dessine : celle de la résilience de la configuration politique corporatiste et de ses deux acteurs principaux, l'administration et la profession agricoles. Dans la partie qui

suit, nous revenons sur les deux variables et les hypothèses de recherche de notre cadre d'analyse et comment elles permettent d'expliquer les phénomènes de changement et d'inertie observés dans les politiques agroenvironnementales québécoise et française.

## **II. Tracer et expliquer la trajectoire de l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France**

À la question centrale de notre thèse comment expliquer la construction et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale, nous avons proposé un cadre d'analyse fondé sur deux variables explicatives : la configuration des politiques agricoles et le rôle des administrations publiques. Chacune de ces variables s'accompagnait de deux hypothèses, dont nous avons évalué la validité dans le cas du Québec et de la France. À l'issue de notre enquête, il ressort que la trajectoire de ces deux politiques agroenvironnementales est marquée à la fois par des éléments de stabilité, voire de reproduction des caractéristiques traditionnelles de l'action publique agricole, mais aussi par des dynamiques de changement considérable. Quant à nos hypothèses, certaines ont mené à des résultats concluants, d'autres à des observations plus nuancées. Deux tendances générales s'en dégagent : une configuration corporatiste dominée par la profession agricole constitue une entrave au verdissement des politiques, tandis que les administrations publiques agricoles et environnementales apparaissent comme des vecteurs de changements graduels conduisant à un renforcement de la stratégie agroenvironnementale.

Nos hypothèses de recherche sont reprises dans le tableau 7.3 de la page suivante, accompagnées des principaux résultats émanant de notre enquête. Il s'agit dans cette partie de faire dialoguer les conclusions de notre thèse avec les débats théoriques portant sur les changements des politiques publiques, en proposant d'abord une lecture de la dynamique de *path dependence* qu'induit la configuration corporatiste dans l'élaboration des politiques agroenvironnementales (section 1), puis en explicitant les transformations incrémentales induites par les administrations publiques dans ce champ d'intervention (section 2). Enfin, nous soulignons les bénéfices d'une approche par les instruments et sur un temps long des

politiques pour être à même de cerner les processus de changements discrets, mais réformateurs de l'action publique (section 3).

**Tableau 7.3 – Synthèse des résultats de recherche en regard de notre cadre d'analyse**

| Hypothèses  | Résultats  |
|---|--|
| <b>Variable 1 – La configuration des processus politiques</b>   |  |
| <b>H<sub>1.1</sub></b> – <i>Une configuration restreinte et sectorielle mène à une action publique agroenvironnementale conforme aux intérêts corporatistes agricoles et les changements portent préférentiellement sur les discours plutôt que sur les instruments</i>                                   | <p><b>Québec et France :</b><br/>           La configuration corporatiste traditionnelle des politiques agricoles est reproduite dans le champ d'action agroenvironnementale<br/>           La profession agricole reprend à son compte les concepts de développement et d'agriculture durables et les instruments adoptés ne menacent pas le référentiel agricole productiviste</p>   |
| <b>H<sub>1.2</sub></b> – <i>Une configuration ouverte et intersectorielle mène à des débats qui remettent en question les politiques agricoles établies et les instruments adoptés ne sont pas ceux privilégiés par les intérêts corporatistes agricoles</i>  | <p><b>Échelle nationale, Québec et France :</b><br/>           Des arènes ponctuelles multipartites sont mises en place et donnent lieu à des recommandations réformatrices, mais qui au final ne sont jamais opérationnalisées</p> <p><b>Échelle infranationale, France :</b><br/>           L'ouverture des processus politiques à des acteurs non agricoles ne mène pas à un verdissement de l'agroenvironnement</p>                              |
| <b>Variable 2 – Le rôle des administrations publiques</b>   |  |
| <b>H<sub>2.1</sub></b> – <i>Les administrations agricoles s'érigent comme des médiateurs d'un ajustement global-sectoriel du référentiel du management public qui conduit à un renforcement graduel de l'action publique agroenvironnementale</i>   | <p><b>Québec et France :</b><br/>           Des quatre administrations agricoles étudiées (Québec, France, Languedoc-Roussillon, Centre), trois s'approprient le référentiel managérial de façon à renforcer la stratégie agroenvironnementale</p>   |
| <b>H<sub>2.2</sub></b> – <i>Les administrations environnementales ne parviennent pas à imposer le verdissement des politiques agricoles et recourent au référentiel du management public dans sa variante participative pour tenter de renforcer graduellement l'action publique agroenvironnementale</i> | <p><b>Québec :</b><br/>           Le ministère de l'Environnement insère le renforcement de l'écoconditionnalité dans un registre managérial, mais sans succès</p> <p><b>France :</b><br/>           Échelle nationale : le ministère de l'Environnement ne parvient pas à imposer le verdissement espéré<br/>           Échelle infranationale : l'administration environnementale régionale, entrepreneure du renforcement managérial des MAET</p> |

## **1. La configuration corporatiste, facteur d'entrave dans l'évolution de la politique agroenvironnementale**

L'analyse de l'évolution de la configuration des politiques agroenvironnementales à l'échelle nationale au Québec et en France depuis le début des années 1990 ainsi qu'à l'échelle de deux régions françaises entre 2007 et 2013 fait place aux mêmes observations : s'il existe sans conteste une ouverture des processus politiques à des acteurs non agricoles et un verdissement du discours de l'ensemble des protagonistes, les acteurs corporatistes traditionnels, c'est-à-dire les administrations agricoles et les organisations professionnelles agricoles, sont parvenus à demeurer les acteurs dominants du jeu politique agroenvironnemental. Cette pérennité de la configuration corporatiste a une double conséquence sur la politique agroenvironnementale : d'une part, elle est élaborée de façon à être conforme aux intérêts de la profession agricole et d'autre part, cela a pour effet d'en limiter sa progression. Ce constat confirme donc notre première hypothèse de recherche selon laquelle *une configuration restreinte et sectorielle mène à une action publique agroenvironnementale conforme aux intérêts corporatistes agricoles et les changements portent préférentiellement sur les discours plutôt que sur les instruments*.

Quant à notre deuxième hypothèse, selon laquelle *une configuration ouverte et intersectorielle mène à des débats qui remettent en question les politiques agricoles établies et les instruments adoptés ne sont pas ceux privilégiés par les intérêts corporatistes agricoles*, elle apparaît caduque sur plusieurs aspects. D'abord, il semble que la mise sur pied d'un processus politique multipartenarial n'ait aucune signification réelle dans la configuration politique globale du secteur agricole, c'est-à-dire que peu importe les décisions qui en découleront, si ces dernières ne recueillent pas l'adhésion de la profession agricole, elles n'auront aucune retombée concrète. À l'échelle nationale française, le Grenelle de l'environnement a bien montré cette dynamique, alors que chacun des objectifs ou des instruments qui y avaient été adoptés ont été démantelés les uns après les autres. À l'échelle infranationale également ce processus de court-circuitage a été relevé à plusieurs occasions lorsque l'administration agricole a fait fi de l'avis ou a renversé le refus de l'administration environnementale ou de l'agence de l'eau de financer des projets jugés trop

peu ambitieux. Au Québec, les recommandations réformatrices qui ont suivi les larges exercices de consultations publiques des années 2000 n'ont aucunement été mises en œuvre. Il en résulte que l'ouverture de certains processus politiques apparaît d'une part de façade, et d'autre part sans conséquence sur la configuration plus générale des politiques agricoles, toujours dominée par les acteurs corporatistes et le référentiel productiviste.

Au-delà de ce premier degré d'invalidation, notre enquête a aussi mis en relief deux autres observations relatives à cette hypothèse qui nous semblent particulièrement intéressantes. Premièrement, le lien causal que nous avons postulé entre la présence d'acteurs non agricoles et une volonté de renforcement de la politique agroenvironnementale a aussi été posé par des intervenants terrain en France et au Québec. Conséquemment, ces derniers ont tenté de transposer les débats agroenvironnementaux au sein d'arènes jugées plus prometteuses à l'avancement des exigences environnementales, par exemple au Québec par la demande des groupes environnementalistes de créer de larges consultations publiques et en France par la décision du ministère de l'Agriculture de mettre sur pied des commissions régionales agroenvironnementales multipartites et intersectorielles pour assurer le pilotage infranational des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET). Or, et c'est la deuxième observation qui émerge de notre analyse comparée, ce lien causal ne semble pas fondé. Même dans un contexte de configuration inclusive, la prédominance des acteurs agricoles fait en sorte que les acteurs non agricoles adoptent rapidement des comportements stratégiques qui neutralisent l'effet revendicateur anticipé. Certains optent pour la défection, d'autres choisissent la voie de l'institutionnalisation aux processus politiques dominés par les acteurs agricoles et modèrent de facto l'ampleur de leurs revendications, tandis que d'autres encore n'entrent dans le jeu politique agroenvironnemental que pour y reproduire la dynamique corporatiste traditionnelle. Dans tous les cas, les comportements observés des différents acteurs non agricoles ne conduisent pas à un verdissement accru des politiques agroenvironnementales, mais participent plutôt à leur renégociation à la baisse. Le compromis politique qui en résulte situe les critères environnementaux comme une considération parmi d'autres.

Au final, nos résultats pointent donc à une lecture *path dependent* de l'évolution de l'action publique agroenvironnementale, c'est-à-dire que les choix initiaux en matière de design institutionnel ont des implications à long terme sur les décisions politiques subséquentes qui seront prises dans un secteur donné (Pierson, 1993: 608). Dans le cas de l'agriculture, les caractéristiques traditionnelles de la gouvernance agricole sont devenues une variable déterminante et contraignante dans l'élaboration de la politique agroenvironnementale. L'institutionnalisation historique de la profession agricole au sein des processus politiques de ce secteur, que nous avons nommé la configuration corporatiste, a créé un fort facteur d'inertie institutionnelle en limitant les options politiques envisageables. En effet, forte de sa position privilégiée établie au cours des années 1950-1960, la profession agricole a poursuivi au cours des décennies suivantes un processus de consolidation de son rôle et de ses ressources (un renforcement qui continue toujours comme nous l'avons montré dans le cas de l'implication de la profession dans la mise en œuvre des MAET en France et dans la conduite des clubs-conseils et de l'institut de recherche en agroenvironnement au Québec) et s'est attachée à « verrouiller » les débats politiques au référentiel productiviste agricole, seul registre cognitif présenté comme légitime, efficace et concluant.

Concrètement, cela fait en sorte que la profession agricole pèse fortement sur l'évolution de l'action publique agroenvironnementale, en entravant tout changement abrupt et radical d'une part, et d'autre part en excluant les alternatives qui remettraient en question le rapport de force à son avantage ou le référentiel agricole productiviste qu'elle défend. Plus encore, il semble que le succès des mesures agroenvironnementales qui sont adoptées en dépit de ce filtre corporatiste est soumis au critère d'acceptabilité qu'elles recueillent auprès de la profession agricole. En cas d'insatisfaction, ces dernières adoptent une stratégie d'obstruction qui a lieu en deux temps : d'abord lors des négociations entourant la formulation de l'action publique agroenvironnementale afin d'en restreindre la portée, puis lors de la mise en œuvre des instruments, où des stratégies de réappropriation ont lieu dans le but de les détourner de leurs ambitions environnementales initiales, d'en limiter les exigences ou alors tout simplement d'en bloquer l'avancement. Sous le joug de cette « dépendance au sentier », les instruments agroenvironnementaux adoptés et mis en œuvre

ne se révèlent efficaces que dans la mesure où la profession agricole et les agriculteurs-destinataires ne leur permettent de l'être.

Ceci dit, notre enquête a tout de même mis en lumière des processus de renforcement de l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France, malgré la configuration corporatiste qui les caractérise. Dans les pages suivantes, nous revenons sur les facteurs permettant d'expliquer la réorientation graduelle de la politique agroenvironnementale par-delà la trajectoire tracée par la dynamique de *path dependence* du secteur agricole.

## **2. Les administrations publiques, vectrices d'un renforcement incrémental de l'action publique agroenvironnementale**

Selon la théorie de la *path dependence*, le sentier d'action historiquement choisi produit des effets d'autorenforcement (*increasing returns, positive feedback effect*) qui font en sorte qu'il est difficile par la suite de déroger du tracé établi (Pierson, 1993; 2000). Dans ce contexte, les changements apparaissent survenir sous l'effet de choc exogène et de conjoncture critique (*critical juncture*) qui ouvrent momentanément une fenêtre d'opportunité permettant de dévier de la stabilité autrement institutionnalisée. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 1, un pan considérable des travaux sur les réformes des politiques agricoles des années 1990 a repris cette hypothèse, en expliquant les transformations observées après plusieurs décennies d'inertie par les pressions provenant de l'Organisation mondiale du commerce ou de l'Union européenne sur les gouvernements nationaux. Cette variable nous paraît insatisfaisante puisqu'elle ne se concentre que sur des moments politiques ponctuels et qu'elle ne permet pas d'expliquer les positions différentes prises par les États alors qu'ils sont pourtant confrontés à des pressions similaires.

Dans cette thèse, nous avons plutôt adopté un cadre d'analyse où c'est une variable nationale, les administrations publiques, qui explique un phénomène de transformation modérée – et non le changement brusque et radical – de l'action publique agroenvironnementale. En effet, notre perspective de recherche porte sur un temps long du

politique, qui souligne « l'importance de formes graduelles de changement dans lesquelles une stabilité institutionnelle d'ensemble est maintenue, mais associée à des mécanismes discrets de transformation » (Bezes, 2009: 57). En ce sens, notre enquête s'inscrit dans l'approche du changement graduel des travaux néo-institutionnalistes développés par Kathleen Thelen et ses collègues (Mahoney et Thelen, 2010; Streek et Thelen, 2004; Thelen, 2003), qui avancent la pertinence de prêter attention aux changements incrémentaux d'apparence mineure, mais dont les résultats peuvent se révéler réformateurs. Pour ces chercheurs, « instead of separating institutional development into periods in which agency matters more than structure or the other way around, the aim must be to understand [...] the way actors cultivate change from within the context of existing opportunities and constraints—working around elements they cannot change while attempting to harness and utilize others in novel ways » (Streek et Thelen, 2004: 19).

Dans cet ordre d'idée, nous avons avancé que les administrations publiques constituent des acteurs particulièrement susceptibles de manœuvrer à travers la configuration politique corporatiste et les contraintes qu'elle pose tout en y insérant des modifications discrètes, mais continues qui ont le potentiel d'infléchir durablement l'action publique agroenvironnementale.

Plus précisément, nous avons d'abord posé l'hypothèse que *les administrations agricoles s'érigent comme des médiateurs d'un ajustement global-sectoriel du référentiel du management public qui conduit à un renforcement graduel de l'action publique agroenvironnementale*. À la lumière des quatre administrations agricoles étudiées (Québec, France, Languedoc-Roussillon, Centre), trois s'approprient effectivement le référentiel managérial de façon à consolider la stratégie agroenvironnementale. Tant au Québec qu'en France, des agents du ministère national de l'Agriculture se sont inspirés de certains préceptes managériaux et les ont appliqués respectivement à la réforme du programme Prime-Vert et des clubs-conseils en agroenvironnement (CCAE) et à l'élaboration des MAET, ce qui dans les deux cas a conduit à une approche plus ciblée et approfondie de la politique agroenvironnementale. En Languedoc-Roussillon, l'administration agricole déconcentrée (DRAAF) s'est également inspirée du référentiel managérial pour initier une



enquête évaluative sur la première programmation des MAET. Cet exercice visait à mesurer la performance et la pertinence de cet instrument aux yeux des parties prenantes, pour ensuite « faire remonter » des suggestions d'amélioration à l'échelle nationale et européenne dans la perspective des négociations de la programmation 2014-2020. En revanche, la DRAAF de la région Centre n'apparaît pas une médiatrice d'un renforcement agroenvironnemental et semble plutôt poursuivre le partenariat corporatiste établi en privilégiant les positions défendues par la profession agricole, ce dont témoignent son parti pris pour cette dernière lorsque des confrontations surviennent avec l'administration environnementale régionale (DREAL) et l'agence de l'eau. Il faut néanmoins souligner que c'est la DRAAF Centre qui s'est adjoint en 2010 les services de la DREAL pour qu'elle développe le mécanisme de l'appel à projets, qui n'avait jusqu'alors pas été utilisé. Elle n'a cependant pas hésité à en annuler l'application dans les MAET à enjeu eau face au blocage de la contractualisation organisé par la profession agricole.

En ce qui concerne notre deuxième hypothèse avançant que *les administrations environnementales ne parviennent pas à imposer le verdissement des politiques agricoles et recourent au référentiel du management public dans sa variante participative pour tenter de renforcer graduellement l'action publique agroenvironnementale*, les résultats sont aussi différenciés. À l'échelle nationale tant au Québec qu'en France, le ministère de l'Environnement échoue à intégrer ses propositions au sein de la politique agroenvironnementale, même si elles sont présentées sous un registre argumentatif managérial comme dans le cas de l'écoconditionnalité au Québec et de la rémunération pour les services environnementaux fournis par les agriculteurs en France. En outre, tant pour ce qui est de la réforme de 2013 des instruments québécois que dans l'élaboration des MAET françaises pour la programmation 2007-2013, le ministère de l'Environnement n'a pas été une partie prenante notable de ces processus de renforcement de la stratégie agroenvironnementale.

À l'opposé, dans les deux régions françaises étudiées, les DREAL se sont érigées comme de véritables entrepreneures du renforcement managérial des exigences environnementales des MAET, par le biais de l'appel à projets (Centre) et du diagnostic écologique

(Languedoc-Roussillon). Nous relevons également une même impulsion de participation managériale initiée par les DREAL des deux régions, qui consiste à valoriser les expériences terrain des parties prenantes, à mettre en réseau ces différents intervenants afin d'en tirer des enseignements partagés sur « ce qui fonctionne », répondant ainsi à une logique d'« organisation apprenante » où les agents administratifs s'affichent comme des leaders d'un renforcement pragmatique de la politique agroenvironnementale.

Tout en prenant des précautions en regard de ces résultats nuancés et observés sur un nombre de cas limité, nous pouvons néanmoins conclure à l'émergence d'une tendance significative où les administrations publiques s'approprient un rôle de médiateur de l'ajustement de l'agroenvironnement au référentiel global managérial. Conformément à la théorie de Jobert et Muller (1987; Muller, 2013), ce travail de médiation a pour double effet de modifier les contours cognitifs dans lesquels est réfléchi l'évolution de la politique et de légitimer le rôle qu'y jouent les administrations agricoles et environnementales. Comme Jobert l'avait souligné avec perspicacité dès 1988, les réformes de type incrémental sont les plus susceptibles d'avoir de véritables effets au sein des secteurs d'action publique dominés par une logique corporatiste (Jobert, 1988: 4). En effet, selon nous, le changement graduel de la trajectoire agroenvironnementale observé au Québec et en France est rendu possible parce qu'il se produit par la marge, sous une impulsion présentée comme gestionnaire et initiée par l'un des partenaires corporatistes historiques, l'administration agricole.

Quoique discrète, la stratégie de renouvellement adoptée par les administrations publiques québécoises et françaises peut pourtant, comme l'affirment les travaux néo-institutionnalistes produits dans la lignée des recherches de Thelen et ses collègues (Mahoney et Thelen, 2010; Streek et Thelen, 2004; Thelen, 2003), mener à redéfinir sur le long terme la politique agroenvironnementale. En reprenant leur typologie des différentes logiques de changement graduel, nous distinguons en France un processus de transformation par sédimentation institutionnelle, tandis qu'au Québec il s'agit plutôt d'un processus par conversion institutionnelle.

La sédimentation institutionnelle (*layering*) consiste en l'ajout de nouveaux éléments à un ensemble donné d'institutions qui reste par ailleurs globalement inchangé (Thelen, 2003: 30). Parce que les nouvelles mesures, dans le cas de la France les MAET, apparaissent au moment de leur création comme mineures et sans risque pour les instruments traditionnels comme la prime herbagère agroenvironnementale, elles ne provoquent pas de mouvement d'opposition de la part des partisans du statu quo. Toutefois, cette adjonction d'abord discrète peut provoquer à terme une transformation fondamentale de la politique : « to the extent, however, that they operate on a different logic and grow more quickly than the traditional system, over time they may fundamentally alter the overall trajectory of development as the old institutions stagnate or lose their grip and the new ones assume an ever more prominent role in governing individual behavior » (Streek et Thelen, 2004: 23). C'est ce qui s'est produit en France, lorsqu'il a été décidé que la prime à l'herbe, mesure phare de la politique agroenvironnementale nationale depuis le début des années 1990, serait définitivement abandonnée et que la programmation 2014-2020 s'articulerait désormais principalement autour des MAET (renommées MAEC). L'instrument perçu initialement en 2007 comme marginal s'est finalement institutionnalisé comme central à la stratégie agroenvironnementale française.

Au Québec, la transformation graduelle de la stratégie agroenvironnementale s'est plutôt déroulée par la réorientation d'instruments préexistants vers de nouveaux objectifs, ce que Thelen (2003: 30) nomme la conversion institutionnelle. En effet, profitant de la renégociation du programme Prime-Vert et des CCAE dont l'entente de financement arrivait à terme en 2013, l'administration agricole a procédé à une redirection fondamentale des modalités opérationnelles et des finalités politiques de ces deux instruments. La transformation par conversion institutionnelle survient généralement lorsque l'environnement politique qui avait donné le jour aux mesures change et que de nouveaux défis se présentent, auxquels les pouvoirs publics répondent en redéployant différemment les anciennes mesures, ou alors lorsque les rapports de pouvoir évoluent « such that actors who were not involved in the original design of an institution and whose participation in it may not have been reckoned with, take it over and turn it to new ends » (Streek et Thelen, 2004: 26). C'est ce que dénote le cas québécois, où la montée des impératifs de saine

gestion des fonds publics et d'efficacité des interventions étatiques a pris le pas au cours des années 2000 sur l'approche minimaliste de 1998 qui consistait à aider les agriculteurs à se conformer à la réglementation environnementale. De même, tandis que la fondation de la politique agroenvironnementale québécoise avait entraîné un certain affaiblissement de l'administration agricole (par l'externalisation des services de première ligne et de recherche), cette dernière s'impose comme la médiatrice de la réforme conduite en 2013 par laquelle elle s'assure un positionnement stratégique dans l'élaboration et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale.

### **3. Les transformations discrètes de l'agroenvironnement : les bénéfices d'une approche par les instruments et sur un temps long des politiques**

Ce renforcement managérial et graduel de l'agroenvironnement, s'il représente selon nous une tendance significative au Québec et en France, ne répond pas pour autant à un mouvement linéaire d'accroissement ininterrompu de l'efficacité de cette politique. Nous avons voulu au contraire souligner les combinaisons complexes des jeux d'acteurs, les renégociations constantes et la trajectoire inattendue prise par certains instruments qui, prises ensemble, permettent d'expliquer la construction et l'évolution de l'action publique agroenvironnementale. Nos résultats témoignent également du fait que les enjeux de réforme évoluent et que les règles et institutions visées ne sont pas identiques à travers le temps. Pour autant, parce que ces réformes ou tentatives de réforme n'ont pas immédiatement les effets escomptés ou qu'elles ne modifient pas radicalement le soutien public agricole dans son ensemble, faut-il les analyser exclusivement à l'aune de leurs limites, voire de leur échec? Les changements opérés par l'intermédiaire des MAET en France et de Prime-Vert et des CCAE au Québec nous incitent au contraire à souligner la pertinence de considérer les changements discrets qui surviennent par le biais des instruments d'action publique, qui lors de leur mise en œuvre peuvent à première vue apparaître marginaux, mais qui par le passage du temps et les mobilisations et réappropriations dont ils font l'objet induisent des transformations majeures sur un horizon à plus long terme.

À cet égard, le renforcement managérial de l'agroenvironnement par la médiation des administrations publiques, l'activation pour le moment plus ou moins concluante des acteurs de l'environnement dans le jeu politique agricole, l'ouverture progressive des processus politiques et l'institutionnalisation de plus en plus poussée des pratiques d'évaluation de la performance et de la cohérence des politiques agricoles et agroenvironnementales participent à divers degrés à la construction d'un nouveau référentiel pour ce secteur d'action publique. Si le référentiel agricole productiviste et la configuration corporatiste demeurent encore au Québec et en France les caractéristiques dominantes de la régulation de ce secteur, le référentiel en émergence, mêlant logiques interventionniste, intersectorielle, managériale, participative et de gestion responsable des fonds publics, propose « un fonds commun de diagnostics et de recettes de réforme de plus en plus légitimes et influents » (Bezès, 2009: 6). Il sera intéressant de suivre cette évolution, par laquelle l'agroenvironnement est potentiellement en train de contribuer à créer une nouvelle trajectoire de *path dependance* pour les décennies à venir dans le secteur des politiques agricoles.

#### **4. Sur quelques limites de cette thèse**

Les choix d'analyse et de méthodologie à l'origine de notre enquête entraînent certaines limites sur lesquelles il importe de revenir.

La première renvoie à l'analyse comparée qualitative que nous avons menée. Si cette approche nous a permis d'examiner en finesse des processus similaires au Québec et en France quant aux phénomènes de changement et d'inertie dans l'action publique agroenvironnementale, il demeure que le nombre de cas étudié est limité. En conséquence, nous ne pouvons prétendre que les tendances décelées peuvent être généralisées à l'ensemble des pays industrialisés. Au contraire, l'une de nos principales conclusions est que les caractéristiques politiques et institutionnelles nationales sont des variables qui doivent être prises en compte et qui sont responsables de l'« acclimatation » des pressions internationales qui pèsent de façon semblable sur l'ensemble des pays. Cela étant dit, les

deux variables au centre de notre thèse, la configuration politique corporatiste et le rôle des administrations publiques, constituent des dimensions souvent retrouvées à des degrés divers dans la régulation agricole des pays industrialisés. Nos résultats semblent pour cette raison tout de même susceptibles de trouver certains échos au-delà de nos deux cas d'étude. Par exemple, la remise en question du rôle et du fonctionnement de l'État par le référentiel du management public est mondiale, et nous pouvons penser que les administrations publiques, peu importe le pays ou le secteur d'action publique considéré, ne restent pas passives face à ces pressions réformatrices et qu'elles peuvent tenter de s'approprier à leur avantage les préceptes managériaux. De la même façon, une analyse comparée de plusieurs pays conduite en 2005 avait conclu à la résilience généralisée de la profession agricole face aux défis posés par la mondialisation et la libéralisation des échanges (Halpin, 2005c). Sans pouvoir attester donc du degré de généralisation de nos conclusions, elles apparaissent en avoir un potentiel certain.

Une deuxième limite de notre recherche réside dans le peu d'attention portée aux acteurs politiques classiques, c'est-à-dire les élus et leur personnel, que ce soit à l'échelle nationale ou infranationale, alors que certains élus ont sans conteste laissé leur marque dans la conduite des politiques agricoles, et plus particulièrement dans le registre cognitif des organisations professionnelles agricoles, dont Jacques Chirac en France et Jean Garon au Québec. Nous avons justifié ce choix par le fort taux de remplacement observable à la fois à la tête des ministères français et québécois de l'Agriculture et de l'Environnement, un constat qui laisse penser que peu d'acteurs politiques ont réellement le temps de laisser leur empreinte personnelle ou de mener à bon terme un projet d'envergure en agroenvironnement. La revue de presse que nous avons effectuée du début des années 1990 à 2013 tend à confirmer généralement cette hypothèse, quoique certaines personnalités se soient démarquées, par exemple le ministre québécois de l'Environnement de 2001 à 2003 André Boisclair. Il n'empêche que nous n'avons interrogé aucun acteur politique parmi les 71 entretiens que nous avons mené, ce qui a pu contribuer à occulter le rôle occupé par ce type d'acteur dans l'évolution de l'action publique agroenvironnementale.

Enfin, notre thèse peut prêter flanc à des critiques quant à sa propension à analyser les organisations comme un ensemble homogène et uniforme. Autrement dit, nous n'avons pas procédé systématiquement à une analyse sociologique des organisations qui forment les principaux protagonistes du jeu politique agroenvironnemental. Dans *L'acteur et le système*, Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977) ont bien montré les rapports de force internes et les stratégies individuelles qui s'opposent à l'existence d'une raison collective cohérente et organique. Cette observation est certainement applicable aux acteurs que nous avons réunis sous les termes génériques de « profession agricole », d'« administration » et de « groupe environnementaliste ». Notre recherche n'a pas emprunté une perspective intra-organisationnelle et, ce faisant, a probablement éludé certaines tensions existantes au sein de ces différents acteurs, notamment entre partisans féroces du statu quo et réformistes radicaux, entre services des politiques agricoles et services des politiques agroenvironnementales, etc. Toutefois, lors de nos enquêtes sur le terrain, nous n'avons pas perçu de telles tensions comme potentiellement explicatives de nos questions de recherche. Il pourrait cependant s'agir d'une approche pertinente pour de futures recherches, particulièrement en regard de l'environnement politique et administratif en restructuration que nous avons souligné à maintes reprises (frontières mouvantes entre agriculture et environnement; activation de nouveaux acteurs et ébranlement des acteurs traditionnels; mouvement de déconcentration et de décentralisation). Il est fort probable que ce contexte mouvant donne naissance à des relations de pouvoir, de compétition et de confrontation au sein des différents groupes évoluant dans le jeu politique agroenvironnemental, un champ d'action qui s'annonce donc fertile pour les chercheurs en sociologie organisationnelle.

### **III. Les défis de la gouvernance démocratique au 21<sup>e</sup> siècle : vers un État néo-interventionniste?**

En rétrospective, l'un des fils conducteurs présents tout au long de notre thèse est la prégnance d'une forte pression de réforme sur l'État et la façon dont il intervient dans la société et l'économie. En axant volontairement notre enquête sur des variables nationales, les courants réformateurs les plus forts qui sont apparus sont ceux du management public et

du développement durable. Il n'empêche que le mouvement transformateur global qui marque la gouvernance en ce début de 21<sup>e</sup> siècle est celui du néolibéralisme, sur lequel nous aimerions, en guise d'ouverture, offrir une réflexion en lien avec les enseignements tirés de nos recherches doctorales.

L'avènement du néolibéralisme, accéléré par la crise financière et économique de 2008 et ses suites, provoque une rupture des modalités d'équilibre entre expansion du capitalisme et développement social et démocratique auxquelles étaient parvenus les États-providence occidentaux au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Ces arrangements politiques et institutionnels reposaient alors sur un compromis combinant développement économique, augmentation de la productivité, intégration sociale et rehaussement de la qualité de vie des populations. Les gouvernements poursuivaient alors un objectif de plein emploi où, si cela était nécessaire, l'amélioration généralisée des conditions de vie des travailleurs était préférée à l'enrichissement des élites financières. À cet effet, les syndicats et les organisations professionnelles ont reçu divers types de reconnaissance de la part des pouvoirs publics (politique, juridique, organisationnel), l'État est intervenu dans l'économie en mobilisant un registre allant de la nationalisation de secteurs stratégiques au soutien à certaines entreprises privées afin d'en assurer leur essor et a institutionnalisé des processus de négociations collectives réunissant patronat, syndicats et autorités publiques (pour une étude de la construction historique de ces arrangements au Québec, voir Rouillard *et al.*, 2008b: pour un portrait d'ensemble, voir Streek et Thelen, 2004). Ces arrangements nationaux se doublaient en outre d'accords internationaux tels que le GATT qui octroyaient des modalités de compatibilité entre protectionnisme étatique et expansion du capitalisme mondialisé. Ainsi, « [these] sophisticated international arrangements enabled national governments democratically to respond to popular demands for social protection without upsetting an international free trade regime that made for ever increasing productivity and growing demand for mass-produced consumer goods » (Streek et Thelen, 2004: 2-3).

Le développement de l'« *agricultural welfare state* » (Sheingate, 2003) au cours des années 1950-1960 est d'ailleurs une excellente illustration de ce compromis politique à la base de l'État-providence : l'insertion de l'agriculture dans le projet national de modernisation



économique s'est généralement traduit dans les pays industrialisés par l'accroissement de la spécialisation et de la productivité en l'échange de politiques interventionnistes accordant un rôle privilégié à certaines organisations professionnelles agricoles et favorisant l'augmentation des revenus agricoles et leur stabilisation face aux aléas de la météo et du marché (Coleman *et al.*, 2004; Skogstad, 1998b).

Sous tous leurs aspects, les arrangements politiques caractéristiques de l'État-providence sont remis en question par le néolibéralisme, et ce, de façon croissante. Les discours prônant le repli de l'État (*retrenchment*) et la réduction des dépenses publiques ont modifié grandement la conduite des politiques, « dans la mesure où il ne s'agit plus de chercher les bonnes grâces de la population par la mise en place de prestations sociales de plus en plus généreuses (*credit claiming*), mais au contraire désormais de réduire ces prestations sans s'attirer les foudres de la population (*blame avoidance*) » (Palier, 2002: 244). À ce sujet, Streek et Thelen remarquaient en 2004 que le mouvement de libéralisation survenait principalement par vague de changement discret et graduel, de manière à éviter les contre-mobilisations des groupes organisés et des citoyens. S'ils concluaient, conformément à leur théorie des changements graduels, que ces transformations de prime abord marginales modifiaient néanmoins substantiellement les compromis politiques hérités de la période d'après-guerre (Streek et Thelen, 2004: 33), il apparaît sans conteste que le néolibéralisme a pris une ampleur nouvelle depuis la crise de 2008 et que son agenda réformateur ne se dissimule désormais plus sous des modifications à la marge des politiques.

En effet, au cours des dernières années les partisans néolibéraux ont réussi à imposer un certain consensus cognitif chez les élites politiques et économiques autour de leur diagnostic des problèmes (les États sont trop endettés) et des recettes pour y remédier (la mise en œuvre de politiques d'austérité). Or, ce nouveau consensus cognitif ne semble pas partagé par les partenaires sociaux habituels des pouvoirs publics, ni par la population à qui l'agenda de réforme sous le signe de l'austérité budgétaire est présenté comme inéluctable à un point tel que certains gouvernements le mettent en œuvre sans se préoccuper d'en avoir reçu ou non l'assentiment par le peuple (par exemple, le gouvernement actuel au Québec

s'est lancé dans un processus de « rigueur » budgétaire sans avoir annoncé aucunement son intention à cet égard lors des élections tenues en 2014).

Le déclin généralisé de l'État-providence et des bénéfices et acquis des travailleurs, la montée des inégalités sociales et économiques et le sentiment de dépossession démocratique face à l'absence d'alternative présentée aux citoyens autres que des mesures d'austérité pour répondre à la crise fiscale se trouvent au cœur des réflexions de plusieurs ouvrages récents en sciences politiques, que l'on pense notamment à *Making Capitalism Fit for Society* (Crouch, 2013), *Politics in the Age of Austerity* (Schäfer et Streek, 2013), *Social Resilience in the Neoliberal Era* (Hall et Lamont, 2013) et *Civic Capitalism* (Hay et Payne, 2015). La résilience sociale chez Hall et Lamont (2013) et la social-démocratie pour Crouch (2013) sont présentées comme une réponse progressiste à l'agenda réformiste néolibéral et exigent pour se concrétiser l'activation d'acteurs étatiques et d'intermédiaires de la société civile (syndicats, coopératives, réseaux sociaux divers). Ces acteurs organisés apparaissent pour ces auteurs comme les mieux placés pour défendre des valeurs et des intérêts collectifs comme ils l'ont déjà fait dans le passé. Cependant, face au nouvel environnement politique mondialisé, ils se doivent d'être ouverts à accepter des innovations et des changements à l'action publique traditionnelle, ainsi qu'à établir des alliances avec de nouveaux mouvements sociaux, notamment environnementaliste (Crouch, 2013: ix).

Cette perspective nous semble faire fortement écho aux résultats de notre thèse. Nous avons montré que les administrations publiques et les organisations professionnelles agricoles s'érigent en intermédiaires privilégiés de l'évolution de l'action publique et qu'elles participent activement à l'« acclimatation » des pressions de réforme du développement durable et du management public. Dans nos deux cas d'étude, les administrations publiques semblent avoir pris acte du nouveau contexte politique et s'approprient le référentiel managérial de façon à re-légitimer le rôle de l'État dans la société, en reconnaissant l'importance des impératifs de saine gestion des fonds publics et d'efficacité, de pertinence et de cohérence des politiques. Elles se positionnent comme des acteurs capables de prendre en charge de nouvelles catégories d'action publique, de défendre l'intérêt général et non seulement celui des « clientèles » qui leur sont associées et, particulièrement dans le cas des

administrations régionales françaises analysées, de participer à une meilleure inclusion des parties prenantes au sein des processus politiques. À travers ces actions des administrations des deux côtés de l'Atlantique, nous dénotons le « souci de soi de l'État » dont parle Bezes (2009) et qui ici vise à renouveler la légitimité et la pertinence de l'État et de son appareil public, « tout en y ajoutant des amendements grâce auxquels les règles et structures héritées du passé peuvent être synchronisées avec des changements de l'environnement normatif, social et politique » (Thelen, 2003: 32). De la forme traditionnelle de l'État-providence précédemment décrite, nous pourrions ainsi assister à l'avènement d'un État néo-interventionniste, dont l'action se concentre davantage sur les enjeux sociaux et environnementaux qui préoccupent ses citoyens et que seul lui, dans un environnement néolibéral mondialisé, semble à même de défendre efficacement, renouvelant du coup sa légitimité d'espace privilégié de cohérence politique et de solidarité sociale.

À l'opposé, la profession agricole apparaît réticente à s'adapter au nouvel environnement et décidée à se mobiliser activement pour préserver le statu quo des politiques héritées de l'âge d'or du *welfare agricultural state*. Pourtant, suivant la perspective de Crouch (2013: ix), il semble qu'elle aurait à gagner à considérer une alliance avec les différents acteurs sociaux (consommateurs, santé publique, etc.) et environnementalistes avec qui pour le moment elle se confronte plutôt que ne collabore. En effet, l'un des constats qui ressortent clairement de notre enquête est que la quasi-totalité de ces nouveaux acteurs s'affiche totalement en faveur de la continuité des aides publiques à l'agriculture et de l'objectif de maintenir des fermes à dimension humaine sur l'ensemble du territoire. La position que plusieurs d'entre eux défendent est de procéder à une réorientation, sans diminution, de ces soutiens vers des objectifs environnementaux (paysages agricoles, biodiversité, qualité de l'eau, lutte contre les changements climatiques, résilience aux feux et aux inondations, etc.) et sociaux (vitalité des régions éloignées, maintien du tissu économique des zones rurales, bien-être des animaux d'élevage, sécurité alimentaire, etc.), plutôt que vers la stricte augmentation de la production agricole sans égards à ses autres impacts.

Toutefois, jusqu'à présent, les organisations agricoles se sont farouchement opposées à cette vision qui les confinerait selon elles à des fonctions de « jardiniers de la nature » et

autres « gardiens des paysages ». Pourtant, l'argumentaire de la profession agricole pour défendre les programmes qu'elle chérit et qui sont menacés par les négociations internationales de libre-échange traduit déjà cette évolution d'un registre de considérations économiques et techniques à un registre de considérations sociales. Par exemple, au moment d'écrire ces lignes, l'Union des producteurs agricoles (UPA) est activement mobilisée pour défendre le système de gestion de l'offre (quotas) qui se trouve au centre des négociations du Partenariat transpacifique. Or, lorsque ce système a été mis sur pied au cours des années 1960, les raisons évoquées pour justifier sa naissance étaient de nature économique (avantage à faire coïncider l'offre et la demande de manière à stabiliser le secteur et assurer la production de la quantité nécessaire aux besoins de la population) et technique (contrôle et uniformité de la qualité et de la salubrité des produits). C'est maintenant en invoquant la pérennité du modèle de fermes familiales (a contrario explicitement des exploitations industrielles étasuniennes) et le maintien de l'agriculture dans l'ensemble des régions mêmes les plus éloignées que le programme de gestion de l'offre est désormais défendu par l'UPA. Quoiqu'elle demeure probablement de l'ordre de la rhétorique, cette réorientation du discours de la profession agricole gagnerait à s'accompagner d'un repositionnement cognitif en ce sens, puisque des alliances pourraient alors s'établir avec de nombreux acteurs de la société civile, alliances qui viendraient certainement solidifier la légitimité du soutien public à l'agriculture. Comme le note Stinchcombe (1968, cité dans Thelen, 2003: 14), « les facteurs de genèse d'une politique peuvent ne pas être les mêmes que ceux qui la reproduisent dans le temps ».

Les administrations publiques et les organisations professionnelles agricoles constituent donc non seulement des intermédiaires dans l'acclimatation des courants réformateurs qui font pression sur les pays industrialisés, mais peuvent également s'ériger comme des médiateurs d'un renouvellement de la légitimité d'un État néo-interventionniste assurant le respect de valeurs collectives et la poursuite d'intérêts sociaux et environnementaux dans un univers autrement de plus en plus régi par des intérêts économiques sans ancrage territorial ni appartenance sociale. Tel est, à nos yeux, l'un des principaux défis politiques contemporains.

## Annexe – La démarche de collecte des données

### Les articles de presse

La collecte des articles de presse s'est effectuée par le biais de la banque de données Eurêka pour le quotidien français *Le Monde*, les quotidiens québécois *Le Soleil* et *Le Devoir* et l'hebdomadaire québécois *La Terre de chez nous*. Avec ce moteur de recherche, nous avons procédé en 2012 (avec une mise à jour en novembre 2013) à une collecte à partir des mêmes mots-clés pour l'ensemble de ces journaux, sans indiquer de limite temporelle à la recherche (il est à noter que *La Terre de chez nous* n'est archivée dans la banque de données que depuis 2005).

Voici les formules précises utilisées :

- Multifonctionnalité OU multifonctionnel ET agriculture (dans l'ensemble du texte)
- « Agriculture durable » OU « agriculture verte » OU « agriculture écologique » ET Québec (dans l'ensemble du texte)
- Agro-environnement OU agroenvironnement OU agri-environnement OU agrienvironnement ET Québec (dans l'ensemble du texte)
- « Pollution agricole » (dans introduction) ET Québec
- Ruralité ET Québec ET Agriculture (dans introduction)
- Cohabitation (dans introduction) ET agriculture (dans introduction) ET Québec
- « Occupation du territoire » ET Québec ET agriculture (dans introduction)
- « Développement régional » ET Québec ET agriculture (dans introduction)
- Multifonctionn\* ET agriculture (dans l'ensemble du texte)
- « Agriculture durable » OU « agriculture verte » OU « agriculture écologique » ET France (dans l'ensemble du texte)
- Agro-environnement OU agroenvironnement OU agri-environnement OU agrienvironnement ET France (dans l'ensemble du texte)
- Ruralité ET France ET agriculture (dans introduction)
- « Occupation du territoire » ET France ET agriculture (dans introduction)
- « Développement régional » OU « Développement local » OU « Développement territorial » ET France ET agriculture (dans introduction)

Nous avons également consulté le journal spécialisé *La France agricole*, mais de façon moins systématique en raison des restrictions imposées par le moteur de recherche disponible et des difficultés à pouvoir enregistrer les articles correspondant aux formules de recherche.

Pour les journaux, *Le Monde*, *Le Devoir*, *Le Soleil* et *La Terre de chez nous*, les formules de recherche ont mené à la constitution d'un corpus totalisant 554 textes, composés de 436 articles, 18 éditoriaux et 100 lettres ouvertes. Voici la répartition des textes par journaux :

Résultats pour *Le Monde* : 80 articles, 4 éditoriaux et 16 lettres ouvertes s'échelonnant de 1987 à 2013.

Résultats pour *Le Devoir* : 102 articles, 4 éditoriaux et 28 lettres ouvertes s'échelonnant de 1993 à 2013.

Résultats pour *Le Soleil* : 107 articles, 5 éditoriaux et 17 lettres ouvertes s'échelonnant de 1992 à 2013.

Résultats pour *La Terre de chez nous* : 149 articles, 5 éditoriaux et 39 lettres ouvertes s'échelonnant de 2005 à 2013.

Le dépouillement n'a pas fait l'objet d'un traitement systématique par l'usage de la statistique. Il s'agissait plutôt de cerner les principaux enjeux de débats, d'identifier leurs périodes d'apparition et d'utilisation et de repérer les différents acteurs qui y prenaient part. De même, cette revue de presse nous a permis de recueillir des éléments informatifs sur les différents instruments d'action publique (budget, nombre de participants, etc.).

### **Les entretiens semi-dirigés**

Les universités québécoises ont développé au cours des dernières années des modalités de gestion de l'éthique de la recherche sur des êtres humains qui établissent les responsabilités des chercheurs lorsqu'ils recueillent des données en interagissant avec des personnes, comme c'est le cas avec la technique des entretiens semi-dirigés. Avant d'entreprendre notre enquête de terrain, nous avons dûment reçu l'approbation du Comité d'éthique de la recherche avec des êtres humains de l'Université Laval. Ce comité exige entre autres que chacun des interlocuteurs rencontrés signe préalablement à l'entretien un formulaire de consentement où est expliqué l'objet de la recherche, la confidentialité des propos recueillis et où l'accord du participant à ce que l'entretien soit enregistré est demandé. L'ensemble des 71 personnes que nous avons rencontré ont lu et accepté ce signer ce formulaire de consentement.

Après avoir identifié les organisations et les personnes précises auprès desquelles nous souhaitions réaliser un entretien (cette sélection s'est principalement effectuée à la suite de l'analyse préliminaire de nos sources de données écrites), nous les contactons par le biais d'un courriel qui présentait succinctement l'objet de la recherche et les thèmes qui seraient abordés. Le formulaire de consentement était également joint à ce courriel. Un moment précis pour l'entretien était ensuite établi soit par retour de courriel, soit par téléphone.

À l'exception de deux entretiens qui se sont déroulés dans un lieu public, l'ensemble des entretiens ont été réalisés sur les lieux de travail des interviewés, dans un local fermé où les propos pouvaient librement être exprimés. Leur durée variait généralement entre 60 et 90 minutes. Les entretiens ont tous été enregistrés de façon à ce que les propos puissent être réécoutés et les extraits d'entretiens précisément et fidèlement cités. Dans les pages qui suivent, une copie générique d'un guide d'entretien et la liste des acteurs interrogés sont fournies.

## Guide d'entrevue semi-dirigée

### *Présentation*

Bonjour, je m'appelle Maude Benoit et je fais un doctorat en science politique à l'Université Laval/l'Université Montpellier.

Mon projet de recherche porte sur l'intégration des enjeux d'environnement et de développement rural dans les politiques agricoles au Québec et en France. Votre organisation participe aux débats sur les politiques agricoles [au Québec OU en France] et j'aimerais discuter avec vous à ce sujet.

L'entrevue dure généralement entre 45 et 60 minutes. Si vous me le permettez, j'aimerais enregistrer l'entrevue. L'entrevue restera confidentielle et son enregistrement me permettra simplement de faciliter l'analyse en la réécoutant. Je vous garantis également la confidentialité de vos réponses; aucun nom ne sera dévoilé dans mes résultats de recherche. Si vous le permettez, j'aimerais citer certains de vos propos dans mes travaux de recherche, mais en les attribuant uniquement à votre organisation sans vous identifier personnellement.

(Expliquer et faire signer le formulaire de consentement)

### *Grille d'entrevue*

| Questions principales  | Questions complémentaires ou de clarification   |
|--|---|
| <b>Premier thème</b> : La représentation de l'agriculture, des défis qu'elle rencontre et des enjeux environnementaux et de développement rural par rapport à l'agriculture  |   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Quels sont les enjeux majeurs des débats sur l'agriculture aujourd'hui?</li></ul> OU <ul style="list-style-type: none"><li>Quels sont les principaux défis que confronte l'agriculture en ce moment?</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>En quoi est-un enjeu/problème/défi?</li><li>Comment expliquez-vous ce problème/défi?</li><li>Avez-vous remarqué des changements à ce sujet au cours des dernières années ?</li></ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Quels sont selon vous les rapports entre l'agriculture et l'environnement?</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>Comment qualifieriez-vous ces rapports?</li><li>En quoi l'environnement représente-il (ou pas) un enjeu dans les débats agricoles?</li><li>Avez-vous remarqué des changements dans ces rapports au cours des dernières années ?</li></ul> |



|  |  |
|--|--|
| <b>Deuxième thème</b> : Identification des critiques et des revendications de l'organisation par rapport aux politiques agricoles en lien avec l'environnement   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que pensez-vous des politiques actuelles en agriculture en lien avec l'environnement?</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels sont selon vous les instruments ou programmes les plus importants à ce sujet?</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qu'est-ce qui devrait être fait pour changer ou pour améliorer la situation?</li> </ul>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels instruments, actions ou programmes précis devraient-êtr mis en place selon vous?</li> </ul>   |  |
| <b>Troisième thème</b> : Les effets des instruments d'action publique adoptés  |  |
| <i>J'aimerais maintenant aborder avec vous un instrument particulier [nommer l'instrument].</i>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que pensez-vous de cet instrument?</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que pensez-vous par exemple de ses objectifs, de son financement, des acteurs impliqués, etc.?</li> <li>• Est-ce que cet instrument favorise selon vous la prise en considération des enjeux environnementaux ou de développement rural dans les politiques agricoles?</li> </ul>   |
| <i>Pour les instruments pouvant impliquer la participation de divers groupes dans leur mise en œuvre :</i>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Est-ce que votre organisation s'est impliquée ou est impliquée dans la mise en œuvre de cet instrument?</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si non, pour quelles raisons avez-vous décidé de ne pas y participer?</li> <li>• Si oui, pouvez-vous me dire quels étaient vos objectifs en y participant ? Avez-vous eu accès à de nouvelles ressources liées à cette participation? Pouvez-vous me décrire brièvement le déroulement de la mise en œuvre? Quels sont les principaux défis rencontrés lors de la mise en œuvre? Quels sont vos relations avec les autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre? Est-ce que ces relations se sont modifiées en cours de route? Êtes-vous satisfait du déroulement général de ce processus?</li> </ul> |
| Est-ce que la mise en œuvre de cet instrument a modifié vos revendications ou vos actions par rapport aux politiques agricoles?  |  |
| <b>Quatrième thème</b> : La participation de l'organisation aux débats et aux processus politiques agricoles   |  |
| <i>J'aimerais maintenant discuter plus en détail des activités de votre organisation.</i>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Si l'organisation est un groupe non-agricole</i> : Qu'est-ce qui a poussé votre organisation à s'intéresser aux questions agricoles?</li> <li>• <i>Si l'organisation est un groupe agricole</i> : Qu'est-ce qui a poussé votre organisation à s'intéresser aux enjeux environnementaux?</li> </ul> |  |



|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Quels types d'action posez-vous pour accomplir ces objectifs?</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Qui tentez-vous de convaincre (cible des actions)?</li> <li>Qu'est-ce qui vous a mené à entreprendre ces actions?</li> <li>Quels sont les obstacles rencontrés pour faire avancer vos revendications?</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Si l'organisation est un groupe non-agricole</i> : Au sein de votre organisation, quelles sont les ressources consacrées aux questions agricoles, par exemple en termes de ressources humaines et matérielles?</li> <li><i>Si l'organisation est un groupe agricole</i> : Au sein de votre organisation, quelles sont les ressources consacrées aux questions d'environnement et de développement rural, par exemple en termes de ressources humaines et matérielles?</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Avez-vous une unité ou un groupe chargé de ces questions au sein de votre organisation?</li> <li>Combien d'employés travaillent sur les questions agricoles [ou les questions d'environnement]? À temps plein ou à temps partiel?</li> <li>Quelle est leur formation scolaire (si nombre d'employés élevé, demandez en général)?</li> <li>Faites-vous parfois appel à des gens à l'extérieur de votre organisation pour certaines activités? Si oui, lesquelles, et à quelles occasions?</li> <li>Pouvez-vous me donner une idée du budget que consacre votre organisation sur ces questions?</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Est-ce que votre organisation utilise des recherches dans ses activités sur les questions agricoles?</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Est-ce que vous vous appuyez sur des recherches dans la rédaction de vos documents ou lors de vos communications avec le gouvernement ou d'autres groupes?</li> <li>Est-ce que vous effectuez une veille ou un suivi des informations, recherches, statistiques, politiques, etc. produites sur les questions agricoles?</li> <li>Est-ce que vous effectuez des activités de recherche et d'analyse à l'interne? Si oui, quel genre de recherche? À partir de quelles données?</li> <li>Avez-vous déjà fait appel à une firme de consultants-experts ou à des chercheurs universitaires sur les questions agricoles? Si oui, à quel sujet?</li> </ul> |
| <b>Clôture</b>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Est-ce possible d'avoir une copie de [tout document mentionné dont j'aimerais avoir une copie]?</li> </ul>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Avant de terminer, avez-vous quelque chose d'autre à ajouter concernant les enjeux d'environnement ou de développement rural dans les politiques agricoles? Y a-t-il des points qui vous semblent importants que nous n'avons pas abordés?</li> </ul>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Avez-vous des commentaires sur l'entrevue?</li> </ul>   |  |

*L'entrevue est terminée. Je vous remercie énormément de votre collaboration.*

## Liste des acteurs interrogés

### Québec

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), agent, Direction de la planification et des priorités stratégiques, Québec, janvier 2013.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), agent, Direction de l'Appui au développement des entreprises et aménagement du territoire, Québec, février 2013.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), agent, Direction de l'Appui au développement des entreprises et aménagement du territoire, Québec, février 2013.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), ancien haut-fonctionnaire, Québec, février 2013.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), agent, Direction de l'agroenvironnement et du développement durable, Québec, mars 2013.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), agent, Direction régionale de la Capitale-Nationale, Québec, janvier 2013.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), agent, Direction régionale de l'Estrie, Sherbrooke, mars 2013.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), agent, Direction régionale de Chaudière-Appalaches, Montmagny, mars 2013.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), agent, Direction régionale de la Mauricie, Trois-Rivières, mars 2013.

Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs du Québec (MDDEP), agent, Direction du secteur agricole et des pesticides, Québec, janvier 2013.

Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ), membre de l'équipe de la commission, Québec, février 2013.

Union des producteurs agricoles (UPA), Service Environnement, aménagement et services-conseils, Longueuil, avril 2013.

Union des producteurs agricoles (UPA), Fédération régionale de l'Estrie, agent, Sherbrooke, février 2013.

Union des producteurs agricoles (UPA), Fédération régionale de la Rive-Nord de Québec, agent, Québec, mars 2013.

Nature Québec, membre de l'équipe de direction, Québec, février 2013.

Équiterre, agent, Sherbrooke, mars 2013.

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, membre de l'équipe de direction, Montréal, mars 2013.

ÉcoRessources Consultants, ancien agent de recherche, Québec, janvier 2013.

Solidarité rurale du Québec, membre de l'équipe de direction, Nicolet, mars 2013.

Fédération québécoise des municipalités, conseiller en recherche et politiques, Québec, mars 2013.

Centre local de développement (CLD) du Haut-Saint-François, agent, East Angus, mars 2013.

Centre local de développement (CLD) de la MRC du Granit, agent, Lac-Mégantic, mars 2013.

Centre local de développement (CLD) de l'Islet, agent, Saint-Jean-Port-Joli, mars 2013.

Centre local de développement (CLD) de la MRC de Montmagny, agent, Montmagny, mars 2013.

Coop de biomasse Côte-du-Sud, agent, Saint-Jean-Port-Joli, mars 2013.

#### *France, échelle nationale*

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de France (MAAF), agent, Bureau des Actions Territoriales et Agro-environnementales, Paris, mai 2013.

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de France (MAAF), agent, Centre d'études et de prospective, Paris, mai 2013.

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de France (MAAF), agent, Bureau de la stratégie environnementale et du changement climatique, Paris, mai 2013.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), agent, Bureau des ressources naturelles et de l'agriculture, Direction de l'eau et de la biodiversité, Paris, juin 2013.

Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA), agent, Service agronomie et environnement, Paris, mai 2013.

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), chargé d'études biodiversité, Paris, mai 2013.

France Nature Environnement (FNE), chargé de mission agriculture, Paris, juin 2013.

Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, chargé de mission biodiversité, agriculture et territoires, Paris, mai 2013.

World Wildlife Funds France (WWF France), chargé de mission agriculture durable, Paris, mai 2013.

Fédération des parcs naturels régionaux de France, chargé de mission agriculture, Paris, mai 2013.

Association des Régions de France, Conseiller aux affaires européennes, à l'agriculture et à l'aménagement du territoire, Paris, mai 2013.

### Languedoc-Roussillon

Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), agent, Service régional de l'économie agricole, de la forêt et de l'environnement, Pôle agriculture durable et installation, Montpellier, novembre 2012.

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), agent, Service biodiversité, eau, paysage, Montpellier, novembre 2012.

Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Pyrénées-Orientales, agent, Service économie agricole, Perpignan, novembre 2012.

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, chargé d'interventions financières, Montpellier, juin 2013.

Chambre d'agriculture du Gard, agent, Service environnement et territoires, Alès, novembre 2012.

Chambre d'agriculture de l'Hérault, conseiller territoires, Lattes, novembre 2012.

Confédération Paysanne du Languedoc-Roussillon, élu agricole, Montpellier, novembre 2012.

Chambre régionale d'agriculture, agent en développement agricole, formation, installation et financements européens, Lattes, novembre 2012.

Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles du Languedoc-Roussillon (FRSEA LR), agent, Lattes, novembre 2012.

Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles du Languedoc-Roussillon (FRSEA LR), élu agricole, Lattes, novembre 2012.

Fédération régionale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FRCIVAM), animateur agriculture durable, Lattes, novembre 2012.

Conservatoire des espaces naturels Languedoc-Roussillon (CEN-LR), Chargé de projet agri-environnement, Montpellier, novembre 2012.

Association méridionalis, agent, Montpellier, novembre 2012.

Parc naturel régional Haut Languedoc, chargé de mission agriculture, Saint-Pons-de-Thomières, décembre 2012.

Conseil général de l'Hérault, agent, Direction de l'Agriculture et de l'Aménagement rural et foncier, Montpellier, juin 2013.

Communauté d'agglomération de Nîmes, agent, Service Eau Nîmes Métropole, Nîmes, décembre 2012.

Communauté d'agglomération Hérault Méditerranée, Chargé de mission Natura 2000, Saint Thibéry, novembre 2012.

Syndicat mixte Camargue Gardoise, chargé de mission Natura 2000, Montpellier, décembre 2012.

Syndicat mixte du Bassin de l'Or (SYMBO), Chargé de mission biodiversité, Lunel, décembre 2012.

### Centre

Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), agent, Service régional de l'économie forestière, agricole et rurale, Orléans, juin 2013.

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), chargé de mission biodiversité, Orléans, mai 2013.

Direction départementale des territoires (DDT) du Loiret, agent, Cellule agri-environnement et territoires ruraux, Orléans, juin 2013.

Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB), agent, Orléans, juin 2013.

Chambre Régionale d'Agriculture du Centre, chargé de projets environnement, Orléans, juin 2013.

Chambre agriculture Loir-et-Cher, conseiller biodiversité et développement territorial, Blois, juin 2013.

Chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire, chargé de mission biodiversité, Tours, juin 2013.

Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles du Centre (FRSEA-Centre), élu politique, Orléans, juin 2013.

Nature Centre, chargé de mission eau et agriculture, Orléans, mai 2013.

Conservatoire d'espaces naturels de la région Centre (CEN-Centre), chargé de mission territoriale, Tours, juin 2013.

Hommes et territoires, agent développement du diagnostic biodiversité et pratiques agricoles, Orléans, juin 2013.

Conseil régional, agent, Service Agriculture et Forêts Service, Orléans, juin 2013.

Conseil général de l'Indre-et-Loire, chargé de mission stratégies agricoles, Direction générale des services, Tours, juin 2013.

Conseil général du Cher, agent, Service environnement et agriculture, Bourges, mai 2013.

Ville de Châteaudun, animateur bassin d'alimentation de captage, Châteaudun, juin 2013.

Syndicat Mixte du pays gâtinais, animateur agricole, Montargis, juin 2013.

## Table des matières détaillée

|   |            |
|---|------------|
| <b>Résumé.....</b>                                | <b>i</b>   |
| <b>Abstract .....</b>                             | <b>iii</b> |
| <b>Table des matières sommaire .....</b>          | <b>iv</b>  |
| <b>Liste des figures et des tableaux.....</b>     | <b>v</b>   |
| <b>Liste des abréviations et des sigles .....</b> | <b>vi</b>  |
| <b>Remerciements.....</b>                         | <b>ix</b>  |

### **Introduction générale – L’agroenvironnement, un défi politique pour les pouvoirs publics..... 1**

|  |    |
|--|----|
| I. L’émergence de nouveaux acteurs et référentiels dans les débats sur les politiques agricoles. | 1  |
| II. La construction différenciée et évolutive de l’action publique agroenvironnementale .....    | 7  |
| III. Reconfiguration de l’État et transformation de la régulation politique agricole.....        | 9  |
| IV. Déroulement de l’analyse .....   | 14 |

### **Chapitre 1 – Expliquer les changements de l’action publique agroenvironnementale : cadre théorique et méthodologique..... 17**

|   |    |
|---|----|
| I. Comment expliquer l’action publique agroenvironnementale? Principales perspectives théoriques .....  | 20 |
| 1. <i>De la nécessité de dépasser l’explication du changement par l’internationalisation des politiques agricoles</i> .....   | 20 |
| 1.1 Les différents paradigmes en jeu .....  | 21 |
| 1.2 Les négociations internationales comme facteur de changement .....  | 26 |
| 2. <i>Les transformations et continuités de l’action publique agroenvironnementale : le rôle de la configuration politique et des administrations publiques</i> ..... | 30 |
| 2.1 Une configuration des politiques agricoles plus compétitive .....   | 31 |
| 2.2 Les administrations publiques, médiatrices de changement des politiques agricole et agroenvironnementale .....  | 37 |
| 3. <i>Sommaire – Cadre d’analyse et hypothèses de recherche</i> .....   | 48 |
| II. Stratégies de recherche et aspects méthodologiques.....   | 51 |
| 1. <i>Analyse comparée des cas du Québec et de la France</i> .....  | 52 |
| 2. <i>Techniques de collecte des données et sources d’information</i> .....   | 55 |

### **Chapitre 2 – Le contexte politique et l’action publique agroenvironnementale du Québec et de la France..... 61**

|  |    |
|--|----|
| I. Contexte politique du Québec et de la France .....  | 61 |
| 1. <i>Un mode de régulation de l’action publique semblable en France et au Québec</i> .....  | 62 |
| 1.1 Un État fort qui met en œuvre des politiques interventionnistes en concertation avec certains réseaux corporatistes.....           | 63 |
| 1.2 Le management public à la québécoise et à la française : des réformes de type néo-étatiques et gestionnaires .....                 | 67 |
| 2. <i>Configuration des processus politiques agricoles</i> .....   | 71 |
| 2.1 La formulation de l’action publique agricole entre deux ordres de gouvernements .....  | 71 |
| 2.2 Une alliance entre l’État et la profession agricole au service d’une politique encourageant un modèle agricole productiviste ..... | 76 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3 Une configuration politique en évolution depuis les années 1990 .....  | 82  |
| 3. <i>Entre verdissement des discours et institutionnalisation réelle : la prise en charge de l'environnement au Québec et en France</i> ..... | 84  |
| 3.1 Pressions européennes et canadiennes différenciées sur les enjeux environnementaux et agroenvironnementaux .....                           | 84  |
| 3.2 Une action publique pour la durabilité toujours conduite selon une approche sectorielle et économique .....                                | 88  |
| II. Les instruments de l'action publique agroenvironnementale au Québec et en France : caractéristiques et évolution .....                     | 92  |
| 1. <i>Une gamme diversifiée d'instruments agroenvironnementaux</i> .....   | 92  |
| 2. <i>Les instruments économiques incitatifs, des outils post État-dirigiste en croissance</i> .....   | 96  |
| 2.1 France – Une longue série de succession de différentes MAE, puis une stabilité depuis 2007 .....   | 97  |
| 2.2 Québec – Une longue stabilité des instruments agroenvironnementaux, puis une réforme en 2013 .....   | 100 |
| III. Conclusion .....  | 103 |

## Partie I – La configuration politique agricole évolue-t-elle et comment cela affecte-t-il l'action publique agroenvironnementale? ..... 105

### Chapitre 3 – La configuration agricole québécoise à l'épreuve des pressions réformistes agroenvironnementales..... 109

|  |     |
|--|-----|
| I. La fondation de l'action publique agroenvironnementale sous les auspices d'une configuration corporatiste renouvelée .....  | 110 |
| 1. <i>1994-1997 : l'émergence des débats agroenvironnementaux et l'adoption d'un premier règlement</i> .....   | 110 |
| 1.1 L'UPA : l'agriculture durable passe par la viabilité économique des exploitations et un contrat social avec l'État .....   | 111 |
| 1.2 1997, l'adoption du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole : de l'ouverture initiale à la fermeture de la configuration politique .....   | 115 |
| 1.3 La déception des environnementalistes .....  | 121 |
| 2. <i>1998, année fondatrice de la politique agroenvironnementale québécoise</i> .....   | 122 |
| 2.1 Le Sommet de Saint-Hyacinthe ou la relance par le premier ministre des négociations corporatistes .....  | 122 |
| 2.2 Des instruments agroenvironnementaux conformes aux revendications de l'UPA .....   | 124 |
| 2.3 Un corporatisme agroenvironnemental qui crée du mécontentement .....   | 127 |
| II. L'activation des acteurs de l'environnement pour une ouverture et un verdissement réels de l'action publique agroenvironnementale .....                          | 130 |
| 1. <i>L'acquisition progressive de ressources analytiques et discursives nouvelles</i> .....   | 131 |
| 1.1 Le Vérificateur général du Québec : une autorité indépendante qui dévoile l'incohérence entre les soutiens agricoles et les objectifs agroenvironnementaux ..... | 131 |
| 1.2 Écoconditionnalité des aides et multifonctionnalité de l'agriculture : l'offensive environnementaliste .....   | 133 |
| 1.3 Le ministère de l'Environnement : déplacer les débats dans une arène publique indépendante et questionner la cohérence des politiques agricoles .....            | 139 |
| 2. <i>2002-2003 : Les audiences publiques du BAPE, une configuration politique inédite conduisant à une remise en question du référentiel productiviste</i> .....    | 144 |
| 2.1 Des audiences populaires où sont exigées des réformes majeures .....   | 144 |
| 2.2 Le rapport du BAPE : pour un découplage des soutiens publics agricoles .....   | 146 |
| 3. <i>L'écoconditionnalité québécoise : du mécanisme réformateur demandé par plusieurs acteurs à un outil en pratique fortement limité</i> .....                     | 148 |
| III. 2006-2013 : Des changements à la marge plutôt qu'une réforme globale .....  | 151 |
| 1. <i>2006-2008 : Une apparente distanciation des pouvoirs publics de la profession agricole</i> .....   | 152 |
| 1.1 Une configuration de consultation large, en opposition aux volontés de l'UPA .....   | 153 |
| 1.2 Une commission pour repositionner le MAPAQ en situation d'influence .....  | 154 |
| 1.3 Les conclusions des commissaires : « Vers une révolution agricole » .....  | 156 |
| 1.4 Le recours à des experts indépendants afin d'éclairer les avenues de réformes potentielles .....   | 160 |
| 2. <i>Le retour de la profession agricole dans l'élaboration des politiques agricoles et dans leur statu quo</i> .....   | 162 |



|   |     |
|---|-----|
| 2.1 De l'influence et des ressources politiques de l'UPA.....   | 162 |
| 2.2 Des politiques agricoles et agroenvironnementales qui demeurent conformes au référentiel productiviste.....                             | 166 |
| 2.3 La préservation de la configuration politique corporatiste au prix du statu quo des politiques agricoles.....                           | 169 |
| 3. <i>Le délaissement du secteur agricole par les acteurs de l'environnement ou leur recentrage stratégique sur des enjeux précis</i> ..... | 172 |
| 3.1 Perte de saillance des enjeux agricoles chez les environnementalistes et spécialisation des groupes encore actifs dans le secteur.....  | 173 |
| 3.2 Amenuisement des exigences du ministère de l'Environnement et meilleure collaboration avec les acteurs de l'agriculture.....            | 177 |
| IV. Conclusion.....   | 180 |

## Chapitre 4 – Pérennité de la configuration corporatiste agricole en France et déviation de la politique agroenvironnementale ..... 185

|   |     |
|---|-----|
| I. L'évolution de la configuration de la politique agroenvironnementale à l'échelle nationale : un verdissement et une ouverture limités.....                                       | 186 |
| 1. <i>Les pouvoirs publics et la profession agricole réticents à l'essor de l'action publique en agroenvironnement</i> .....  | 186 |
| 1.1 La FNSEA : l'agriculture durable consiste d'abord en la viabilité des exploitations agricoles sur tout le territoire français.....  | 187 |
| 1.2 Le développement de la politique agroenvironnementale : instruments volontaires et interférence corporatiste.....   | 192 |
| 2. <i>L'activation des acteurs de l'environnement dans les processus politiques agricoles : une présence plus forte, mais une influence toujours réduite</i> .....                  | 195 |
| 2.1 Le ministère de l'Environnement : un acteur plus présent, mais aux ressources et à l'influence limitées.....  | 196 |
| 2.2 Associations environnementalistes et organisations agricoles : des visions conflictuelles irréciliables.....  | 200 |
| 2.3 Un réseau d'influence et des ressources inégales entre acteurs agricoles et environnementalistes.....   | 204 |
| 3. <i>Un verdissement et une ouverture de façade de l'action publique agroenvironnementale</i> .....  | 207 |
| 3.1 Le Grenelle de l'environnement : des engagements prometteurs, des retombées faibles.....  | 207 |
| 3.2 La réforme de la PAC : le ministère de l'Écologie rabroué pour sa position favorable au verdissement et au changement en profondeur des aides agricoles.....                    | 211 |
| 3.3 Repli des acteurs de l'environnement vers l'UE : les progrès agroenvironnementaux passeront par Bruxelles.....  | 213 |
| II. La configuration agricole infranationale : reproduction des rapports de force corporatistes et réarrangements des mesures agroenvironnementales.....                            | 216 |
| 1. <i>L'évolution des mesures agroenvironnementales en France : des instruments innovateurs soumis à des processus de réappropriation stratégique</i> .....                         | 217 |
| 2. <i>Les MAET, un outil visant à répondre aux faiblesses des mesures précédentes</i> .....   | 221 |
| 2.1 Renforcement du ciblage agroenvironnemental et gestion territoriale et multipartenariale.....   | 221 |
| 2.2 Les MAET : un dispositif d'équilibre entre logiques de remédiation sociopolitique, d'efficacité environnementale, d'acceptabilité sociale et de faisabilité administrative..... | 226 |
| 3. <i>Une concertation territorialisée formellement intersectorielle et multipartenariale, mais qui ne renverse pas les rapports de force préétablis</i> .....                      | 230 |
| 3.1 La mise en œuvre des MAET en région Centre et en Languedoc-Roussillon.....  | 231 |
| 3.2 Les acteurs de l'environnement : des stratégies différenciées de confrontation, de défection et de collaboration limitée.....   | 234 |
| 3.3 L'agroenvironnement, peu saisi par les instances politiques territoriales.....  | 240 |
| 3.4 Une implication active des collectivités locales qui altère les objectifs environnementaux des MAET.....  | 244 |
| 4. <i>Le pouvoir politique individuel et collectif du milieu agricole propice à l'atténuation des ambitions environnementales des MAET</i> .....                                    | 247 |
| 4.1 Les MAET : une ambiguïté initiale favorable à une réduction de leur ampleur environnementale.....   | 248 |
| 4.2 Les comportements stratégiques des agriculteurs individuels contractants, facteur d'amenuisement des MAET.....  | 252 |
| 4.3 L'interférence de la profession agricole dans la mise en œuvre et le succès (ou non) des MAET.....  | 255 |
| III. Conclusion.....  | 260 |

## **Analyse comparée – Renouvellement de la configuration corporatiste agricole au 21<sup>e</sup> siècle et limites de la politique agroenvironnementale ..... 265**

- I. L'ouverture de certaines arènes politiques ne se traduit pas en une transformation de la configuration corporatiste agricole..... 266
- II. La présence d'acteurs environnementaux et territoriaux ne signifie pas un verdissement de l'action publique agroenvironnementale..... 267
- III. La profession agricole et l'agroenvironnement : une triple stratégie d'endiguement discursif, d'obstruction politique et de renforcement organisationnel..... 271

## **Partie 2 – Les administrations, médiatrices de changements graduels de l'action publique agroenvironnementale..... 275**

### **Chapitre 5 – La trajectoire de deux mesures agroenvironnementales au Québec de 1998 à 2013 : un double processus de managérialisation..... 279**

- I. L'attrait croissant exercé par le management public sur les pouvoirs publics québécois depuis les années 1990 ..... 280
  - 1. *Le Parti québécois et la rationalisation de l'État comme nouveau projet politique* ..... 280
  - 2. *Le Parti libéral et la réingénierie de l'État québécois* ..... 282
  - 3. *La diffusion des impératifs d'efficacité et de cohérence dans la politique agricole et agroenvironnementale : le rôle actif des autorités indépendantes de contrôle* ..... 285
  - 4. *Une volonté de repositionner le MAPAQ comme une administration agricole au service de l'efficacité des politiques et de l'optimisation des ressources publiques*..... 289
- II. La fondation de la politique agroenvironnementale sous l'égide d'un projet de rationalisation de l'État ..... 292
  - 1. *La politique agroenvironnementale comme partie intégrante de l'agenda managérial gouvernemental* ..... 292
  - 2. *Une nouvelle formule de mise en œuvre : l'externalisation des services publics de première ligne et de la recherche dans le secteur agricole* ..... 295
  - 3. *L'appui financier public à la conformité réglementaire au cœur des négociations* ..... 300
  - 4. *Les limites de la logique de managérialisation de l'État : l'application restreinte de l'écoconditionnalité* ..... 304
  - 5. *Le gouvernement et la profession agricole, médiateurs de la politique agroenvironnementale* ..... 306
- III. La réforme de 2013 : l'administration agricole au service d'une gestion publique responsable et plus efficace de la politique agroenvironnementale ..... 309
  - 1. *Une réforme par les instruments qui transforme l'approche publique agroenvironnementale* ..... 309
    - 1.1 L'agroenvironnement au-delà du réglementaire ..... 310
    - 1.2 Vers une reddition de compte accrue et une contractualisation individualisée exigeante ..... 313
  - 2. *Un recalibrage des modalités opérationnelles de Prime-Vert et des CCAE qui en modifie la substance* ..... 315
    - 2.1 Rationalisation de Prime-Vert, panier de services individualisés et démarche agroenvironnementale selon une séquence prioritaire..... 316
    - 2.2 Financement à l'acte, bonus à l'approche collective et prime au développement des affaires ..... 318
    - 2.3 Optimisation des interventions agroenvironnementales et rationalisation probable de l'organisation des services-conseils ..... 323
    - 2.4 Une réforme managériale initiée et formulée par l'administration agricole ..... 326
  - 3. *Un affermissement des interventions agroenvironnementales qui ne se traduit pas par un renforcement de l'écoconditionnalité* ..... 328
- IV. Conclusion ..... 331

## Chapitre 6 – La création et la mise en œuvre des MAET 2007-2013 : un renforcement de l'agroenvironnement mené par les administrations..... 335

|   |     |
|---|-----|
| I. La montée en force en France d'un référentiel global de managérialisation qui fait pression sur la politique agroenvironnementale .....          | 336 |
| 1. RGPP et LOLF : une managérialisation généralisée de l'État et des politiques publiques.....  | 337 |
| 2. Diffusion et institutionnalisation dans les politiques agricoles : un rôle actif de l'OCDE et des autorités indépendantes de contrôle .....      | 340 |
| 3. Une opportunité nouvelle pour les administrations françaises responsables de la politique agroenvironnementale .....                             | 346 |
| II. Les MAET, des dispositifs agroenvironnementaux d'inspiration managériale .....  | 350 |
| 1. La programmation agroenvironnementale 2000-2006 : une politique évaluée, examinée et critiquée .....   | 351 |
| 2. Les MAET (2007-2013), fruits du processus d'évaluation managériale des dispositifs agroenvironnementaux précédents .....                         | 353 |
| III. Les administrations régionales environnementales, entrepreneures de l'importation de nouveaux mécanismes politiques en agroenvironnement ..... | 358 |
| 1. L'introduction des appels à projets agroenvironnementaux dans deux régions françaises .....  | 359 |
| 1.1 Les appels à projets : vers une « concurrence encadrée » dans l'offre de services agroenvironnementaux? .....                                   | 359 |
| 1.2 Centre : l'appel à projets comme mécanisme de priorisation des enjeux et des territoires d'intervention sans usage de la concurrence .....      | 360 |
| 1.3 Languedoc-Roussillon : un mécanisme inutilisé en raison de la méfiance envers le principe de concurrence .....                                  | 365 |
| 2. Languedoc-Roussillon : le diagnostic écologique de l'exploitation pour renforcer la pertinence environnementale des MAET .....                   | 367 |
| 3. Des tensions inter administrations infranationales recomposées par les MAET .....  | 373 |
| IV. Les administrations infranationales, médiateurs pragmatiques d'un renforcement « par le bas » de l'agroenvironnement .....                      | 375 |
| 1. Une utilisation stratégique de l'évaluation afin de renforcer les MAET .....   | 375 |
| 1.1 Le suivi des MAET pour institutionnaliser une démarche agroenvironnementale intégrée et construite à partir de données mesurables .....         | 376 |
| 1.2 Languedoc-Roussillon, 2011-2013 : une enquête réflexive auprès des parties prenantes des MAET .....   | 379 |
| 2. Le spectre de l'effet d'aubaine chez les administrations : des recommandations pour ajuster les mesures agroenvironnementales .....              | 384 |
| 2.1 L'effet d'aubaine agroenvironnemental, en théorie et en pratique .....  | 384 |
| 2.2 Appel à projets, approche système et contractualisation mixte : lutter contre l'effet d'aubaine .....   | 388 |
| V. Conclusion .....   | 393 |

## Analyse comparée – Les administrations publiques, médiatrices de changements dans l'action publique agroenvironnementale..... 399

|  |     |
|--|-----|
| I. L'ajustement global-sectoriel, vecteur de renforcement des politiques agroenvironnementales .....                             | 400 |
| II. Les administrations publiques, à la (re)conquête d'un rôle actif dans l'évolution des politiques agroenvironnementales ..... | 404 |
| III. La profession agricole, contre-médiatrice des changements politiques .....  | 408 |

**Conclusion générale – Les administrations publiques et les organisations agricoles, intermédiaires de l’acclimatation des pressions réformatrices ..... 411**

|   |     |
|---|-----|
| I. Traits saillants, convergence et différenciation de l’évolution des politiques agroenvironnementales québécoise et française.....                | 413 |
| 1. Décomposer l’action publique agroenvironnementale pour en étudier la convergence et les différences.....   | 414 |
| 2. Managérialisation de l’agroenvironnement et montée en force des autorités indépendantes de contrôle.....   | 417 |
| 3. L’agroenvironnement sous le signe de la gouvernance multi-niveaux en France.....   | 419 |
| II. Tracer et expliquer la trajectoire de l’action publique agroenvironnementale au Québec et en France.....  | 424 |
| 1. La configuration corporatiste, facteur d’entrave dans l’évolution de la politique agroenvironnementale.....                                      | 426 |
| 2. Les administrations publiques, vectrices d’un renforcement incrémental de l’action publique agroenvironnementale.....                            | 429 |
| 3. Les transformations discrètes de l’agroenvironnement : les bénéfices d’une approche par les instruments et sur un temps long des politiques..... | 434 |
| 4. Sur quelques limites de cette thèse.....   | 435 |
| III. Les défis de la gouvernance démocratique au 21 <sup>e</sup> siècle : vers un État néo-interventionniste?                                       | 437 |

**Annexe – La démarche de collecte des données..... 443**

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| Les articles de presse.....        | 443 |
| Les entretiens semi-dirigés.....   | 444 |
| Guide d’entrevue semi-dirigée..... | 445 |
| Liste des acteurs interrogés.....  | 448 |

**Table des matières détaillée ..... 453**

**Bibliographie générale et autres sources écrites..... 459**

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| Articles de presse.....       | 459 |
| Littérature grise.....        | 465 |
| Littérature scientifique..... | 480 |

## Bibliographie générale et autres sources écrites

Cette bibliographie est organisée en trois sections distinctes. La première présente les articles de presse. La deuxième section rassemble les documents officiels produits par les pouvoirs publics et les documents émis par les acteurs de la société civile (organisations professionnelles agricoles, groupes environnementalistes, collectivités territoriales, etc.). Ces deux premières sections sont elles-mêmes subdivisée entre les sources écrites québécoises, les sources écrites françaises et européennes et les sources écrites d'organisations internationales. Enfin, la bibliographie s'achève avec les références scientifiques.

### Articles de presse

#### Québec

Auteur inconnu. « Appui à la multifonctionnalité : Un programme intéressant, mais incomplet », *La Terre de chez nous*, 21 avril 2011 : 9.

Beauchemin, Malorie. « L'UPA n'est pas menacée », *La Presse*, 14 février 2008 : A13.

Bégin, Pierre-Yvon. « Commission sur l'avenir de l'agriculture : Trop peu et trop tard, juge l'opposition », *La Terre de chez nous*, 6 juillet 2006 : 3.

Bérubé, Stéphanie. « Moins de porcs, plus de diversité », *La Presse*, 20 novembre 2009 : A10.

Bourgault-Côté, Guillaume. « L'audace des recommandations en surprend plusieurs », *Le Devoir*, 13 février 2008 : A3.

Chouinard, Tommy. « Trois anciens ministres appuient l'UPA », *La Presse*, 26 mai 2009 : A16.

Corbeil, Michel. « Québec réglementera l'utilisation d'engrais par les agriculteurs », *Le Soleil*, 5 août 1994 : A5.

Deglise, Fabien. « L'agro-environnement s'implante avec difficulté », *Le Devoir*, 2 septembre 2006 : A4.

Dutrisac, Robert. « L'agriculture dans tous ses états », *Le Devoir*, 8 juillet 2006 : B1.

Fontaine, Hugo. « Mesure controversée: la Financière agricole rembourse les producteurs », *La Presse*, 24 mars 2012 : A18.

- Francoeur, Louis-Gilles. « Québec s'attaque à la pollution agricole », *Le Devoir*, 26 janvier 1993 : A4.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Paradis : 15 ans d'efforts d'assainissement sont menacés. Le ministre juge qu'il faut lancer "immédiatement" une attaque frontale contre la pollution agricole », *Le Devoir*, 23 août 1994 : A2.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Pollution agricole : Québec doit serrer la vis. Les normes proposées "ne sont qu'une étape", estiment les milieux de la santé », *Le Devoir*, 17 novembre 1994 : A1.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Québec pourrait avaliser de sérieux reculs en matière de pollution agricole », *Le Devoir*, 8 février 1996 : A2.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Les groupes environnementaux critiquent l'approche du ministre de l'Environnement. Oui aux objectifs, non aux moyens », *Le Devoir*, 1 mars 1996 : A2.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Guerre du cochon : Québec exclut les environmentalistes de la consultation », *Le Devoir*, 14 juin 1996 : A2.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Pollution agricole. Des entreprises blâment Québec », *Le Devoir*, 16 octobre 1996 : A2.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Cliche est accusé de «collusion» avec l'UPA. Sept organismes quittent la Table de concertation sur la pollution agricole », *Le Devoir*, 13 novembre 1996 : A4.
- Francoeur, Louis-Gilles. « L'UPA hausse le ton contre Québec. À l'ouverture du congrès annuel de l'organisme, le président de l'Union des producteurs agricoles, Laurent Pellerin, déplore le temps perdu à discuter des questions environnementales avec le gouvernement », *Le Devoir*, 4 décembre 1996 : B5.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Production porcine : 100 millions d'aide à justifier. Les groupes écologistes lancent un défi à Québec », *Le Devoir*, 6 décembre 1996 : A2.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Pollution agricole: Une plainte déposée contre Québec en vertu de ALENA », *Le Devoir*, 10 avril 1997 : A4.
- Francoeur, Louis-Gilles. « Le règne Bouchard a déçu les écologistes. La démocratie environnementale a souffert, dit l'UQCN », *Le Devoir*, 26 novembre 1998 : A4.
- Gagné, Jean-Charles. « "Un diagnostic erroné sur l'agriculture" – Christian Lacasse », *La Terre de chez nous*, 28 février 2008 : 10.
- Lacasse, Christian. « Un rapport qui a l'effet d'une douche froide », Éditorial de l'UPA publié dans *La Terre de chez nous*, 21 février 2008 : 6.

- Lacombe, Réjean. « Les agriculteurs rejettent le règlement eau-air-sol », *Le Soleil*, 20 octobre 1994 : B11.
- Lacombe, Réjean. « Bilan de l'UPA des pratiques agroenvironnementales », *Le Soleil*, 22 décembre 1995 : C3.
- Lacombe, Réjean. « Au tour des agriculteurs de taper du pied. Le ton monte dans les relations avec Québec », *Le Soleil*, 4 décembre 1996 : A6.
- Lacombe, Réjean. « Le ton monte chez les producteurs agricoles », *Le Soleil*, 23 octobre 1997 : B1.
- Larivière, Thierry. « Nouvelle étude de l'UQCN sur les rotations », *La Terre de chez nous*, 10 novembre 2005 : 4.
- Larivière, Thierry. « IRDA – Dix ans de recherche », *La Terre de chez nous*, 24 avril 2008 : 11.
- Lessard, Denis. « Québec recule devant la levée de boucliers des agriculteurs », *La Presse*, 4 octobre 1996 : B1.
- Presse canadienne. « Moratoire sur la construction de porcheries : “Les mesures sont disproportionnées” », *Le Soleil*, 15 juin 2002 : A4.
- Samson, Claudette. « 20 M\$ retournés aux agriculteurs », *Le Soleil*, 1 novembre 2012 : 14.
- Sansfaçon, Jean-Robert. « Développement durable ? L'objectif de l'UPA, c'est d'avertir Québec de ne plus avancer d'un pas », *Le Devoir*, 12 avril 1997 : A12.
- Shields, Alexandre. « Algues bleues: Greenpeace accuse l'industrie agricole », *Le Devoir*, 25 juillet 2007 : A3.
- Turcotte, Claude. « Quatre ministres au congrès de l'UPA. Un bon départ pour les relations entre l'Union et le nouveau gouvernement », *Le Devoir*, 8 décembre 1994 : B2.
- Turcotte, Claude. « La transition vers le développement durable : une période difficile pour le monde agricole », *Le Devoir*, 8 décembre 1997 : B2.
- Turcotte, Claude. « Agriculture et agroalimentaire mettent le cap sur la croissance », *Le Devoir*, 16 mars 1998 : B2.
- Turcotte, Claude. « Portrait agroenvironnemental du Québec. L'UPA entreprend le recensement de 20 000 fermes », *Le Devoir*, 6 octobre 1998 : B5.
- Turcotte, Claude. « La pollution poursuit l'UPA », *Le Devoir*, 6 décembre 2000 : A1.



- Turcotte, Claude. « Agriculture: Verts et rentables. Plus de 96 % des membres renouvellent leur adhésion aux clubs-conseils en agroenvironnement », *Le Devoir*, 6 janvier 2001 : A3.
- Turcotte, Claude. « Agroenvironnement : Les agronomes veulent se protéger des pressions multiples », *Le Devoir*, 17 février 2001 : B3.
- Turcotte, Claude. « La création de l'Union rurale dérange », *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> décembre 2001 : B2.
- Turcotte, Claude. « Portrait – Les clubs-conseils en agroenvironnement ont fait leurs preuves. En dix ans seulement, ces regroupements d'agriculteurs ont tracé la voie de l'agriculture verte », *Le Devoir*, 17 janvier 2004 : C1.
- Turcotte, Claude. « L'agriculture et l'environnement font un pas vers la paix : Québec présente son plan de cohabitation harmonieuse », *Le Devoir*, 7 décembre 2006 : B1.
- Turcotte, Claude. « Vers une révolution agricole. Le rapport Pronovost secoue la "place forte" du système actuel », *Le Devoir*, 13 février 2008 : A1.
- Vastel, Michel. « Le vrai pouvoir », *L'Actualité*, vol. 24, no. 5, 1 avril 1999 : 30.
- Yakabuski, Konrad. « Un futé à l'école des "smattes" », *L'Actualité*, vol. 30, no. 6, 15 avril 2005 : 34.

### France

- Boughriet, Rachida. « Projet de loi de modernisation de l'agriculture : FNE dénonce de "graves lacunes" », *Actu-Environnement.com*, 13 janvier 2010, [en ligne] [http://www.actu-environnement.com/ae/news/conseil\\_ministres\\_projet\\_loi\\_modernisation\\_agriculture\\_peche\\_lacunes\\_FNE\\_9350.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/news/conseil_ministres_projet_loi_modernisation_agriculture_peche_lacunes_FNE_9350.php4) (page consultée le 7 novembre 2012).
- Cans, Roger. « Une réunion du Conseil de l'Europe : Les paysans gardiens du paysage », *Le Monde*, 16 juin 1987 : 13.
- Chatain, Georges. « Les élevages industriels de porcs se multiplient sur le territoire », *Le Monde*, 6 août 1997 : 8.
- Clavreul, Laetitia. « La France redistribue et dévoile les aides agricoles. En plein Salon de l'agriculture, les arbitrages redoutés par les céréaliers seront annoncés lundi 23 février », *Le Monde*, 23 février 2009: 11.
- Collet, Philippe. « Le projet de verdissement de la PAC présenté par le MEEDDM suscite des réactions virulentes », *Actu-Environnement.com*, 8 novembre 2010, [en ligne]



<http://www.actu-environnement.com/ae/news/meeddm-verdissement-pac-reactions-11318.php4> (page consultée le 7 novembre 2012).

Delest, Arielle. « Borloo apporte sa contribution, la FNSEA dénonce la démarche », *La France agricole*, 2 novembre 2010, [en ligne] <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/pac-2014-borloo-apporte-sa-contribution-la-fnsea-denonce-la-demarche-34240.html> (page consultée le 21 avril 2015).

Dupont, Gaëlle. « Les agriculteurs oscillent entre amour et haine de l'Europe », *Le Monde*, 11 juin 2004 : 13.

Dupont, Gaëlle. « La directive européenne sur l'eau fixe des objectifs de qualité très ambitieux », *Le Monde*, 25 mai 2006 : SPE6.

Dupont, Gaëlle. « Ces agriculteurs écolos et productifs : Sous l'étiquette "durable", des pratiques agricoles diverses », *Le Monde*, 26 octobre 2007 : 3.

Éditorial. « Agriculture ou environnement : le grand virage », *Le Monde*, 6 octobre 2010 : 1.

Fabréгат, Sophie. « Agriculture : la campagne publicitaire de FNE divise », *Actu-Environnement.com*, 6 février 2011, [en ligne] <http://www.actu-environnement.com/ae/news/agriculture-algues-vertes-pesticides-ogm-11956.php4> (page consultée le 19 avril 2015).

Fabréгат, Sophie. « Rapport parlementaire : que reste-t-il du Grenelle 1 ? », *Actu-Environnement.com*, 31 mars 2011, [en ligne] <http://www.actu-environnement.com/ae/news/mise-en-oeuvre-grenelle-retard-reculs-12269.php4> (page consultée le 7 novembre 2012).

Fabréгат, Sophie. « Biodiversité : le ministre de l'Agriculture à contre-courant ? », *Actu-Environnement.com*, 3 août 2011, [en ligne] <http://www.actu-environnement.com/ae/news/biodiversite-exploitations-agricoles-aides-pac-baisse-objectifs-13190.php4> (page consultée le 7 novembre 2012).

Grosrichard, François. « Onze organisations professionnelles se mobilisent contre la "désertification" », *Le Monde*, 5 décembre 1987 : 32.

Grosrichard, François. « La majorité prône le "productivisme tempéré" dans l'agriculture », *Le Monde*, 27 juillet 1998 : 5.

Le Strat, Anne. « Il est urgent que l'État réconcilie la politique de l'eau et la politique agricole », *Le Monde*, 21 septembre 2013 : 18.

Roussel, Florence. « Des progrès ont été réalisés pour intégrer l'environnement dans la politique agricole de l'UE », *Actu-Environnement*, 21 avril 2006 [en ligne]

<http://www.actu-environnement.com/ae/news/1671.php4>, page consultée le 6 avril 2015.

Seghier, Carine. « L'article 69 ne semble pas retenir les faveurs de la France dans le cadre de la réforme de la PAC », *Actu-Environnement.com*, 4 juillet 2005, [en ligne] <http://www.actu-environnement.com/ae/news/1201.php4> (page consultée le 7 novembre 2012).

Seghier, Carine. « L'agriculture et la biodiversité au menu de la deuxième journée du Grenelle », *Actu-Environnement.com*, 26 octobre 2007, [en ligne] [http://www.actu-environnement.com/ae/news/grenelle\\_agriculture\\_ogm\\_borloo\\_morizet\\_pesticide\\_bio\\_diversite\\_3742.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/news/grenelle_agriculture_ogm_borloo_morizet_pesticide_bio_diversite_3742.php4) (page consultée le 7 novembre 2012).

Valo, Martine. « Les nitrates jusqu'à la lie », *Le Monde*, 22 mars 1997 : 13.

Valo, Martine. « Agriculture raisonnée et développement durable : deux freins possibles au productivisme », *Le Monde*, 13 février 2001 : 2.

## Littérature grise

### Québec et Canada

Brière, Jules (2000). *Rapport de consultation sur certains problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole*, présenté au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, 25 octobre 2000.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2000). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Tome II, Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2003). *L'inscription de la production porcine dans le développement durable*, Rapport d'enquête et d'audience publique de la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec, septembre 2003.

Centre québécois du droit de l'environnement et Union québécoise pour la conservation de la nature (1996). *Pour le CQDE et l'UQCN, le "droit de produire" ne doit pas brimer la protection de l'environnement*, communiqué de presse, Québec, 16 avril 1996.

Centre québécois du droit de l'environnement, Union québécoise pour la conservation de la nature et Union des citoyens du monde rural (1996). *Avant le droit de produire, le droit d'écouter...*, communiqué de presse, Québec, 13 juin 1996.

Centre québécois du droit de l'environnement, Union québécoise pour la conservation de la nature et Regroupement national des conseils régionaux en environnement du Québec (1998). *Nouveau pacte social en agriculture : le respect des exigences environnementales doit en faire partie*, communiqué de presse, Montréal, le 2 mars 1998.

Centre québécois du droit de l'environnement, Regroupement national des conseils régionaux en environnement du Québec et Union québécoise pour la conservation de la nature (2001). *Modification au règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole : un premier pas dans la bonne direction!*, communiqué de presse, Québec, le 15 juin 2001.

Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau Eau Secours! (2003). *Avant que nous nous enlisions : pour un élevage sans danger pour l'eau*, mémoire présenté à la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement sur le développement durable de la production porcine au Québec, mai 2003.

Coalition pour le développement d'une agriculture durable (2000). *Grandes orientations et principales revendications*, 7 décembre 2000.

- Coalition SOS-Pronovost (2009). *Une nouvelle coalition d'agriculteurs et de citoyens prend la défense du Rapport Pronovost*, communiqué de presse, 8 mai 2009.
- Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (2008). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir. Propositions pour une agriculture durable et en santé*, rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.
- Écoressources Consultants (2008). *Comment mettre en place une politique de multifonctionnalité et de reconnaissance de la production de biens et services environnementaux par le milieu agricole au Québec?*, Rapport pour le ministère du Conseil exécutif du Québec, décembre 2008.
- Écoressources Consultants (2010). *État de l'adaptation aux changements climatiques dans le secteur agricole au Canada*, Document de recherche produit pour le Gouvernement du Canada, juin 2010.
- Équiterre (2007). *Choisir l'avenir : se choisir*, mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, juin 2007.
- Équiterre et Nature Québec (2010). *Budget du Québec et agriculture - Des mesures intéressantes, mais insuffisantes selon Nature Québec et Équiterre*, communiqué de presse, Québec, 1 avril 2010.
- Financière agricole du Québec (2009). *Plan d'action de développement durable 2008-2013*, Québec, janvier 2009.
- Financière agricole du Québec (2011). *Rapport annuel 2010-2011*, Québec, Dépôt légal – 4<sup>e</sup> trimestre 2011.
- Gouvernement du Québec (1996). *Les participants à la Conférence sur le devenir social et économique du Québec dégagent d'importants consensus*, communiqué de presse, Québec, 20 mars 1996.
- Gouvernement du Québec (1997). *Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux*, Québec, ministère du Conseil exécutif.
- Gouvernement du Québec (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, énoncé de politique gouvernementale, Québec, Conseil du trésor.
- Gouvernement du Québec (2001). *Projet de loi no 184, Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives*, présentées le 20 décembre 2000 à l'Assemblée nationale du Québec, adoptées le 21 juin 2001, Québec.

- Gouvernement du Québec (2004). *Plan de modernisation 2004-2007. Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens*, Québec, mai 2004.
- Gouvernement du Québec (2006). Décret de création de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, [En ligne], <http://www.caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Dcret.PDF> (Page consultée le 2 octobre 2014).
- Greenpeace Québec (2007). *Pour une agriculture écologiquement et socialement durable au Québec...et donc sans OGM*, mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, septembre 2007.
- Groupe de travail sur l'élaboration d'un concept typiquement québécois de l'écoconditionnalité dans le secteur agricole (2002). *Écoconditionnalité : Rapport de mission. Volet européen du 8 au 15 avril 2002. Volet américain du 12 au 15 septembre 2002*.
- Groupe de travail « Un environnement à valoriser » (2000). *Bilan de l'an 1 (avril 1999 à mars 2000). Plan d'action 1998-2005 « Un environnement à valoriser »*, Québec, avril 2000.
- Greenpeace Québec, Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec et Union québécoise pour la conservation de la nature (1997). *Les groupes environnementaux exhortent le gouvernement du Québec à ne pas céder devant l'intimidation de l'UPA*, communiqué de presse, Québec, 15 avril 1997.
- Groupe des sept (1996). *Manifeste des sept : Une agriculture durable pour tous*, 25 octobre 1996.
- L'Observatoire de l'administration publique (2012). « L'État québécois en perspective – La fonction publique québécoise », Québec, École nationale d'administration publique.
- L'Observatoire de l'administration publique (2013). « L'État québécois en perspective – La dette », Québec, École nationale d'administration publique.
- Lussier, Claudine (2006). « Dossier : ententes sur les services-conseils. Pour une compréhension accrue », *Agro-Nouvelles*, mars-avril 2006 : 4-8.
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (1995). *Politique ministérielle de développement durable*, Québec, Les Publications du Québec.
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2000). *Rapport annuel 1998-1999*, Québec, Les Publications du Québec.
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2005a). *La rétribution des biens et services environnementaux produits par l'agriculture :*

*éléments d'analyse pour le Québec*, Québec, Direction des politiques agroenvironnementales, Québec, juillet 2005.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2005b). *La démarche québécoise d'accompagnement agroenvironnemental*, présentation powerpoint réalisée par Robert Robitaille et Michel Riendeau, novembre 2005.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2009). *Plan d'action de développement durable du MAPAQ 2009-2013*, Direction de la planification et des priorités stratégiques, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2011a). *Donner le goût du Québec*, Direction de la planification et des priorités stratégiques, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2011b). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Direction de la planification et des priorités stratégiques, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2013). *Prime-Vert – Programme d'appui en agroenvironnement 2013-2018*, Québec.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (2014). *PAA expliqué 2014*, Québec.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs et Union des producteurs agricoles (2007). *Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010*, Québec, février 2007.

Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (1997). *Nouveau règlement sur le contrôle de la production agricole : « Un pas majeur vers une agriculture durable et un jour important pour la protection de l'environnement »* – David Cliche, communiqué de presse, Québec, 5 juin 1997.

Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2002a). *Nouveau règlement sur les exploitations agricoles : Québec resserre ses exigences pour assurer des pratiques agricoles davantage respectueuses de l'environnement*, communiqué de presse, Québec, 13 juin 2002.

Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2002b). *Québec annonce la création d'une commission du BAPE sur le développement durable de la production porcine*, communiqué de presse, Québec, 13 juin 2002.

Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2003). *Synthèse des informations environnementales disponibles en matière agricole au Québec*, Québec.



- Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2004). *Réconcilier le soutien à l'agriculture et la protection de l'environnement : Tendances et perspectives*, conférence présentée dans le cadre du 67<sup>e</sup> Congrès de l'Ordre des agronomes du Québec « Vers une politique agricole visionnaire », Sherbrooke, 11 juin 2004.
- Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2005a). « Écoconditionnalité : le développement et la mise en œuvre d'une approche au Québec », *Vecteur Environnement*, 38, 4, juillet 2005 : 14-19.
- Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2005b). *À la recherche de politiques en faveur d'un développement durable de l'agriculture : Un peu de prospective*, conférence présentée au forum de l'Institut agricole du Canada, Sherbrooke, 7 novembre 2005.
- Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2005c). *The Challenge of Reconciling Water and Agricultural Policies – The Role of Public Hearings*, conférence présentée dans le cadre de l'« OCDE Workshop on Agriculture and Water: Sustainability, Markets and Policies », Adelaide (Australia), 14-18 November, 2005.
- Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2006). *La Loi sur le développement durable : Une loi fondamentale pour le Québec*.
- Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2011). *Contribution des systèmes de production biologique à l'agriculture durable*, rapport d'étude produit par la Direction du secteur agricole et des pesticides, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, octobre 2011.
- Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (2013). *Tendances de la qualité de l'eau de 1999 à 2008 dans dix bassins versants agricoles au Québec*, Direction du suivi de l'état de l'environnement, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.
- Nature Québec (2007). *Pour une agriculture respectueuse de ses ressources*, mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 7 septembre 2007.
- Nature Québec (2011a). *Programme pilote d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture : Un pas dans la bonne direction, mais Québec doit aller plus loin*, communiqué de presse, Québec, 11 avril 2011.
- Nature Québec (2011 b). *L'agriculture, un changement de paradigme s'impose*, mémoire présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'Assemblée nationale du Québec, dans le cadre de la consultation

générale et des auditions publiques sur le Livre vert pour une politique bioalimentaire : « Donner le goût du Québec », août 2011.

Nature Québec (2013). *Lancement de la Politique de souveraineté alimentaire* : « La nouvelle politique favorisera une agriculture à deux vitesses », communiqué de presse, Québec, 16 mai 2013.

Nature Québec et Équiterre (2012a). *Écoconditionnalité : de la parole aux actes. Lier le soutien de l'agriculture à l'adoption de bonnes pratiques agroenvironnementales*, mai 2012.

Nature Québec et Équiterre (2012b). *Écoconditionnalité : de la parole aux actes* Nature Québec et Équiterre proposent une feuille de route pour une agriculture verte, communiqué de presse, Québec, 16 mai 2012.

Nature Québec et Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (2008). *Agriculture : Le ministre Lessard vient-il d'enterrer le rapport Pronovost sur l'avenir de l'agriculture au Québec ?*, communiqué de presse, Québec, 7 mars 2008.

Nature Québec, Équiterre, Greenpeace et Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec et Greenpeace Québec (2009). *Pour un nouveau contrat social en agriculture. Québec doit appliquer sans tarder le rapport Pronovost!*, communiqué de presse, Québec, 15 mai 2009.

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (2003). *Mémoire du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec*, mémoire présenté à la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement sur le développement durable de la production porcine au Québec, 3 mars 2003.

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (2007). *Mémoire présenté à la Commission sur l'Avenir de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire au Québec*, mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, juin 2007.

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (2008). *Rapport de la CAAAQ : Un constat clair qui appelle des changements courageux*, communiqué de presse, Québec, 13 février 2008.

Saint-Pierre, Michel R. (2009). *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture. Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat*, ministère du Conseil exécutif, février 2009.

Saint-Pierre, Michel R. (2013). « Une "politique" agricole pour l'UPA », lettre ouverte, *La Presse*, 25 mai 2013 : A33.



- Solidarité rurale du Québec (2011a). *Solidarité rurale du Québec appuie la mise en place d'un premier programme pour la multifonctionnalité de l'agriculture*, communiqué de presse, Nicolet, 11 avril 2011.
- Solidarité rurale du Québec (2011b). *Livre vert sur la Politique bioalimentaire : « Le temps des questions est derrière. On est en droit d'attendre du gouvernement qu'il passe en mode solution. »* - Claire Bolduc, présidente de Solidarité rurale du Québec, communiqué de presse, Nicolet, 7 juin 2011.
- Union des consommateurs (2011). *Livre vert pour une politique bioalimentaire*, lettre transmise à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre de la consultation générale sur le Livre vert pour une politique bioalimentaire au Québec, Montréal, 20 août 2011.
- Union des consommateurs, Solidarité rurale du Québec, Fédération québécoise des municipalités, Union paysanne, Équiterre, Option Consommateurs et Union québécoise pour la conservation de la nature (2005). *Pour des états généraux sur l'agriculture*, communiqué de presse, Drummondville, 4 mai 2005.
- Union des producteurs agricoles (2003). *Premier jalon d'un nouveau contrat social en agriculture*, mémoire présenté à la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement sur le développement durable de la production porcine au Québec, 4 avril 2003.
- Union des producteurs agricoles (2005). *Mémoire sur le projet de plan de développement durable du Gouvernement du Québec*, mémoire présenté au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 21 mars 2005.
- Union des producteurs agricoles (2009a). *"SOS" Pronovost : Des gérants d'estrade*, communiqué de presse, Longueuil, 8 mai 2009.
- Union des producteurs agricoles (2009b). *Agriculture : Jean Garon, Yvon Picotte et Rémy Trudel demandent au gouvernement du Québec de se ressaisir*, communiqué de presse, Québec, 25 mai 2009.
- Union des producteurs agricoles (2011a). *L'agriculture d'abord, la multifonctionnalité ensuite*, éditorial du président de l'UPA Christian Lacasse, *La Terre de chez nous*, semaine du 25 au 30 avril 2011.
- Union des producteurs agricoles (2011b). *Donner le goût de l'agriculture aux agriculteurs*, éditorial du président de l'UPA Christian Lacasse, *La Terre de chez nous*, semaine du 9 au 16 juin 2011.
- Union des producteurs agricoles (2013a). « Services-conseils : une entente cruciale pour les producteurs », éditorial du deuxième vice-président de l'UPA Denis Bilodeau, *La Terre de chez nous*, semaine du 30 janvier au 5 février 2013.

- Union des producteurs agricoles (2013b). *La politique de souveraineté alimentaire et la ferme familiale?*, éditorial du président de l'UPA Marcel Groleau, *La Terre de chez nous*, semaine du 1er au 7 mai 2013.
- Union des producteurs agricoles (2013c). *Produire plus, produire meilleur et produire mieux*, éditorial du président de l'UPA Marcel Groleau, *La Terre de chez nous*, semaine du 22 au 28 août 2012.
- Union paysanne (2004). « Pour résoudre la crise agricole et alimentaire : Des états généraux de l'agriculture », *Union paysanne : Le journal pour faire changement*, Vol. 1, No 4, Décembre 2003/Janvier 2004 : 1-2.
- Union québécoise pour la conservation de la nature (1995). *Commentaires de l'UQCN sur le projet de politique ministérielle de développement durable du secteur bioalimentaire*, présenté au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.
- Union québécoise pour la conservation de la nature (1997). *Mémoire de l'UQCN présenté à la Commission de l'Agriculture*, présenté à la Commission parlementaire de l'Agriculture de l'Assemblée nationale du Québec.
- Union québécoise pour la conservation de la nature (1998). *Document de réflexion présenté par l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) dans le cadre de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois*, février 1998.
- Union québécoise pour la conservation de la nature (2000). *Évaluation des bénéfices économiques liés à l'atteinte des objectifs du Plan d'action 1998-2005 en agroenvironnement*, rapport d'étude présenté aux ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et de l'Environnement du Québec, novembre 2000.
- Union québécoise pour la conservation de la nature (2001). *Projet de loi no 184, Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives*, mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation de l'Assemblée nationale du Québec, février 2001.
- Union québécoise pour la conservation de la nature (2002a). *Évaluation des programmes d'aide à l'instauration de pratiques de protection des cours d'eau en milieu agricole*, projet d'étude présenté aux ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et de l'Environnement du Québec, mars 2002.
- Union québécoise pour la conservation de la nature (2002b). *La contribution du concept de multifonctionnalité à la poursuite d'objectifs de protection de l'environnement*, rapport final présenté aux ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et de l'Environnement du Québec, 31 mars 2002.

Union québécoise pour la conservation de la nature (2002c). *Propositions de travail de l'UQCN pour une mise en œuvre de mesures d'écoconditionnalité dans la politique québécoise de soutien à l'agriculture*, octobre 2002.

Union québécoise pour la conservation de la nature (2003). *Optimiser l'apport économique des activités d'élevage porcin, minimiser ses impacts environnementaux et sociaux*, mémoire présenté à la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement sur le développement durable de la production porcine au Québec, mars 2003.

Union québécoise pour la conservation de la nature (2004). *Silence du gouvernement concernant le rapport du BAPE sur la production porcine : L'UQCN demande plus de transparence!*, communiqué de presse, Québec, 24 février 2004.

Union québécoise pour la conservation de la nature, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec et Greenpeace Québec (1996). *L'UPA bousille la concertation : l'UPA saborde le consensus social et consacre le recul de la concertation devant la mollesse du gouvernement*, communiqué de presse, Montréal, 31 octobre 1996.

Vérificateur général du Québec (1995). « Chapitre 7 – Les assurances agricoles. Étude sectorielle conduite auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de la Régie des assurances agricoles du Québec », *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995*, Tome I.

Vérificateur général du Québec (1996). « Chapitre 2 – Aide financière offerte aux producteurs agricoles », *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*, Tome I.

Vérificateur général du Québec (2000). « Chapitre 13 – Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources », *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, Tome I.

Vérificateur général du Québec (2007). « Rapport du commissaire au développement durable », *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, Tome II.

### France et Union européenne

Agence européenne pour l'environnement (2005). *Intégration de l'environnement dans la politique agricole de l'UE : Rapport d'évaluation basé sur les indicateurs IRENA*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

Agreste de la région Centre (2014). « La région Centre : Une agriculture dominée par les grandes cultures, mais la diversité subsiste », Direction Régionale de l'Alimentation,

- de l'Agriculture et de la Forêt du Centre, *Agreste Centre – Analyse et résultats*, No 2014-AR06, janvier 2014.
- Agreste de la région Languedoc-Roussillon (2011). « *Premières tendances, Recensement agricole 2010* », Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Languedoc-Roussillon, *Agreste Languedoc-Roussillon – Données*, septembre 2011.
- AND International (2008). *Évaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Marché CNASEA n° 22-07, Soutien à l'agroenvironnement, Synthèse de l'évaluation*, Paris, décembre 2008.
- AScA (2004). *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural. Chapitre VI : « Soutien à l'agroenvironnement ». Synthèse du rapport d'évaluation*, Marché CNASEA n° 26-02, Paris, janvier 2004.
- Asconit Consultants (2013). *Étude du dispositif régional d'accompagnement des MAEt enjeu Natura 2000 en Languedoc-Roussillon*, Lyon, décembre 2013.
- Barbut, Laurent et Jean-François Baschet (2005). « L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement », Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité, France, *Notes et études économiques*, No 22, février 2005 : 37-68.
- Centre d'études et de prospective (2012). « Les mesures agroenvironnementales : complémentarités de l'approche "territoriale" et de l'approche par "système d'exploitation" », Service de la statistique et de la prospective, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de la France, *Analyse*, No. 47, juin 2012 : 1-8.
- Commission européenne (1999). « Évaluation des programmes de développement rural soutenus par le FEOGA 2000-2006 », *Lignes directrices*, Direction générale de l'agriculture, VI/8865/99.
- Commission européenne (2006). « Développement rural 2007-2013. Manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation », *Document d'orientation*, Direction générale de l'agriculture et du développement rural, Bruxelles, septembre 2006.
- Conservatoire d'Espaces Naturels du Languedoc-Roussillon (2011). *Le diagnostic de biodiversité des exploitations agricoles en Languedoc-Roussillon préalable à la contractualisation de mesures agroenvironnementales – Guide méthodologique*, Montpellier, France, septembre 2011.
- Cour des comptes européenne (2000). « Rapport spécial no 14/2000 sur la PAC et l'environnement, accompagné des réponses de la Commission », *Journal officiel des Communautés européennes*, 8 décembre 2000.

- Cour des comptes européenne (2005). « Rapport spécial no 3/2005 relatif au développement rural: la vérification des dépenses agroenvironnementales accompagné des réponses de la Commission », *Journal officiel de l'Union européenne*, 11 novembre 2005.
- Cour des comptes européenne (2008). *Rapport spécial no 8/2008 – La conditionnalité est-elle une politique efficace?*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Cour des comptes européenne (2011). *Rapport spécial no 7/2011 – L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Cour des comptes européenne (2013). *Rapport spécial no 18/2013 – La fiabilité des résultats des contrôles opérés par les États membres sur les dépenses agricoles*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Cour des comptes française (2010). « Les instruments de la gestion durable de l'eau », *Rapport public annuel 2010*, Paris, février 2010 : 617-655.
- Direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural de la Commission européenne (2011). « The future of rural development policy », *Agricultural Policy Perspectives Briefs*, Brief no 4, January 2011.
- Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Centre (2012). *Présentation de l'agriculture en région Centre*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, juillet 2012.
- Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Centre (2013). *L'agriculture du Centre. Éléments pour un diagnostic*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, juillet 2013.
- Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Languedoc-Roussillon (2010). *Compte rendu de la CRAE du 5 novembre 2010*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, 5 novembre 2010.
- Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Languedoc-Roussillon (2012a). *Compte-rendu de la Commission régionale agro-environnementale du 19 mars 2012*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, mars 2012.
- Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Languedoc-Roussillon (2012b). *Bilan de la mise en œuvre des MAEt en Languedoc-Roussillon. Synthèse des résultats d'enquêtes auprès des parties prenantes*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, novembre 2012.



- Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Languedoc-Roussillon (2013). *Évolution des MAEt post 2013. Éléments de réflexion du Languedoc-Roussillon issus du bilan de la mise en œuvre des MAEt en région entre février 2012 et février 2013*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, 15 mai 2013.
- Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt du Languedoc-Roussillon (2014). *Panorama 2014, agriculture et forêt – Languedoc-Roussillon. Thème exploitations et population*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, octobre 2014.
- ENA, École nationale d'administration (2014). *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) – Bibliographie*, Centre de documentation de l'ENA, mai 2014.
- France Nature Environnement, Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural, Association nationale de défense des consommateurs et usagers, Association 4D, Fédération nationale d'agriculture biologique, Fondation Nicolas Huot, Ligue de protection des oiseaux, Réseau Action Climat - France, Réseau agriculture durable, WWF France (2010). *Le Ministère du Développement Durable s'exprime "pour une politique agricole durable en 2013" : une contribution légitime et utile au débat*, communiqué de presse, Paris, 5 novembre 2010, [en ligne] [http://www.fne.asso.fr/fr/le-ministere-du-developpement-durable-s-exprime-pour-une-politique-agricole-durable-en-2013-une-contribution-legitime-et-utile-au-debat.html?cmp\\_id=33&news\\_id=1864](http://www.fne.asso.fr/fr/le-ministere-du-developpement-durable-s-exprime-pour-une-politique-agricole-durable-en-2013-une-contribution-legitime-et-utile-au-debat.html?cmp_id=33&news_id=1864) (page consultée le 21 avril 2015).
- Millot, Guillaume et Clément Villien (2012). « Synthèse de l'évaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal », Centre d'études et de prospective, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, France, *Analyses*, No 40, mars 2012.
- Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (2006). « Présentation du dispositif des mesures agro-environnementales défini dans le plan de développement rural national hexagonal et premiers éléments de procédure sur la mise en œuvre en 2007 », *Note de service*, Paris, 20 décembre 2006.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2007a). *La Stratégie de Développement Durable du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, mars 2007.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2007b). *Circulaire « mesures agroenvironnementales » DGFAR/SDEA/C2007-5053*, Paris, 5 octobre 2007.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2008). *Plan Écophyto 2018 de réduction des usages des pesticides 2008-2018*, 10 septembre 2008.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2009). *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre 2007-2008 du PVE et des MAET enjeu EAU du programme de développement rural*

*hexagonal*, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, CGAAER n° 1904, mai 2009.

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2012), *Circulaire DGPAAT/SDEA/C2012-3039*, Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, Paris, 30 avril 2012.

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de la France (2013a). *Les concours publics à l'agriculture en 2011*, Service des affaires financières, sociales et logistiques, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, janvier 2013.

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2013 b), *Circulaire DGPAAT/SDEA/C2013-3030*, Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, Paris, 18 mars 2013.

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (2015). *Organigramme • Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires*, Paris, 1<sup>er</sup> mars 2015.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2010). *Pour une politique agricole durable en 2013. Principes, architecture et éléments financiers*, Paris, septembre 2010.

Poitier, Dominique (2014). *Pesticides et agroécologie – Les champs du possible*, Rapport d'évaluation et de révision du plan Écophyto, produit par Dominique Poitier, député de Meurthe-et-Moselle, et remis au premier ministre Manuel Valls, novembre 2014.

Schaller, Noémie (2012). « Vers une mesure agro-environnementale “systèmes de culture économes en intrants” ? », Centre d'études et de prospective, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, *Analyse*, No 53, décembre 2012.

Urbano, Ghislaine et Dominique Vollet (2005). « L'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE) », Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité, France, *Notes et études économiques*, No 22, février 2005 : 69-110.

Villien, Clément et Pierre Claquin (2012). « Les mesures agroenvironnementales : complémentarités de l'approche "territoriale" et de l'approche par "système d'exploitation" », Centre d'études et de prospective, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, France, *Analyses*, No 47, juin 2012.

### International

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2013). *Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate*, Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2001a). *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : Choix de mesures et approches par le marché*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2001b). *Multifonctionnalité. Élaboration d'un cadre d'analyse*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2005a). *Le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture de biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2005b). *Examens environnementaux : France*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2006). *Analyse coûts-bénéfices et environnement : Développements récents*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2007a). *Déficits d'information dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques agricoles*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2007b). *Les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2008a). *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2008b). *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990. Section par pays : Canada*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.



Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2008b). *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990. Section par pays : France*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (2010). *Lignes directrices pour des mesures agroenvironnementales efficaces*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Vojtech, Vaclav (2010). *Les mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux*, Éditions Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

## Littérature scientifique

- Ackrill, Robert, Adrian Kay et Wyn Morgan (2008). « The Common Agricultural Policy and Its Reform: The Problem of Reconciling Budget and Trade Concerns », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 56: 393-411.
- Alphandéry, Pierre, Marcel Djama, Agnès Fortier et Ève Fouilleux (ed.) (2012). *Normaliser au nom du développement durable*, Versailles, Éditions Quae.
- Ansaloni, Matthieu (2011). « Contrôle politique et européanisation. La politique agro-environnementale française à l'épreuve des évaluations », *Politique européenne*, 1, 33: 63-88.
- Ansaloni, Matthieu (2012). *Configurations des débats politiques et diversité de l'action publique en Europe. La Politique agricole commune et l'environnement en France, en Hongrie et au Royaume-Uni*, Thèse de doctorat [non publiée], Droit et science politique, Université Montpellier 1, Montpellier.
- Ansaloni, Matthieu (2013a). « Coalitions et changement de politiques publiques : environnementalistes et politiques agricoles en Angleterre et en France », *Revue internationale de politique comparée*, 20, 1: 47-72.
- Ansaloni, Matthieu (2013b). « La fabrique du consensus politique. Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe », *Revue française de science politique*, 63, 5: 917-937.
- Ansaloni, Matthieu (2015). *Le tournant environnemental de la politique agricole commune. Débats et coalitions en France, en Hongrie et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan.
- Ansaloni, Matthieu et Ève Fouilleux (2008). « Terroir et protection de l'environnement: un mariage indésirable? À propos d'intégration de critères environnementaux dans un instrument de politique agricole », *Politiques et Management Public*, 27, 4: 3-24.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball et Beth L. Leech (2009). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Beckmann, Volker, Jörg Eggers et Evely Mettepenningen (2009). « Deciding how to decide on agri-environmental schemes: the political economy of subsidiarity, decentralisation and participation in the European Union », *Journal of Environmental Planning and Management*, 52, 5: 689-716.
- Bennett, Colin J. (1991). « What Is Policy Convergence and What Causes It? », *British Journal of Political Science*, 21, 2: 215-233.

- Benoit, Maude (2010). *La gouvernance corporatiste en débat: le cas du corporatisme agricole québécois*, Mémoire de maîtrise [non publié], Département de science politique, Université Laval, Québec.
- Benoit, Maude (2012). « Qu'est-ce que le corporatisme? Conceptualisation et opérationnalisation du méso-corporatisme », *Social Science Information/Information sur les Sciences Sociales*, 51, 2: 217-237.
- Benoit, Maude, Marie-Hélène Cantin et Érick Duchesne (2013). « Une nouvelle culture émergente ? L'évaluation du positionnement des groupes d'intérêt anglophones face au Cadre stratégique agricole canadien de 2007 », *Revue canadienne de science politique*, 46, 4: 921-950.
- Benoit, Maude et Caroline Patsias (2014). « La mise en œuvre des mesures agroenvironnementales territorialisées en France : un élargissement de la démocratie? L'exemple des régions Centre et Languedoc-Roussillon », *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19, 1: 1-16.
- Bernard, Jean-Thomas (2012). « L'énergie au Québec et en Norvège », In Crête, Jean (ed.), *Ressources naturelles et politiques publiques : le Québec comparé*, Québec, Les Presses de l'Université Laval: 53-70.
- Bernardi, Valérie et Jean-Pierre Boinon (2009). « L'action des syndicats agricoles en faveur de l'installation dans les Commissions départementales d'orientation agricole », *Économie rurale*, 312, juillet-août: 80-92.
- Bernier, Luc et Sébastien Angers (2010). « Le NMP ou le nouveau management public », In Paquin, Stéphane, Luc Bernier et Guy Lachapelle (ed.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal: 9-35.
- Berny, Nathalie (1999). *L'Union des producteurs agricoles et les interventions gouvernementales sur les problèmes d'environnement d'origine agricole: participation et contribution d'un acteur à un processus de décision publique*, Mémoire de maîtrise [non publié], Département de science politique, Université Laval, Québec.
- Berny, Nathalie (2009). « Mastering national contextual challenges: the institutionalisation of LPO and Greenpeace France compared », *Environmental Politics*, 18, 3: 371-390.
- Berny, Nathalie, Raymond Hudon et Maxime Ouellet (2009). « Regulating Farm Pollution in Quebec: Environmentalists and the Union des producteurs agricoles Contest the Meaning of Sustainable Development », In Adkin, Laurie E. (ed.), *Environmental Conflict and Democracy in Canada*, Vancouver, UBC Press: 33-50.
- Bezes, Philippe (2005). « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, 6, 126: 26-37.
- Bezes, Philippe (2009). *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France.

- Bezes, Philippe (2010). « Administration », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques: 38-48.
- Bezes, Philippe (2012). « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, 3: 16-37.
- Bezes, Philippe, Anne Lise Fimreite, Patrick Le Lidec et Per Laegreid (2013). « Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France », *Governance*, 26, 1: 147-175.
- Bezes, Philippe et Patrick Le Lidec (2010). « L'hybridation du modèle territorial français », *Revue française d'administration publique*, 136, 4: 919-942.
- Bezes, Philippe et Marc-Olivier Padis (2008). « La réforme de l'État : continuités et ruptures », *Esprit*, Décembre, 12: 75-93.
- Bherer, Laurence (2011). « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 1, 1: 105-133.
- Bihannic, Lise et Élisabeth Michel-Guillou (2011). « Développement durable et agriculture durable : sens du concept de "durabilité" à travers la presse régionale et le discours des agriculteurs », *Développement durable et territoires*, 2, 3: 2-15.
- Biro, Andrew (2010). « Environmental prospects in Canada », *Environmental Politics*, 19, 2: 303-309.
- Boinon, Jean-Pierre, Sylvie Gomez et Bernard Roux (2008). *La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: une lecture institutionnaliste*, Colloque CLERSÉ - La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d'extension Université de Lille 1, France.
- Bonnal, Philippe, Muriel Bonin et Olivier Aznar (2012). « Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux », *VertigO*, 12, 3: 2-18.
- Botterill, Linda Courtenay et Carsten Daugbjerg (2014). « Commensalistic institutions and value conflicts: the World Trade Organization and global private food standards », *European Political Science Review*: 1-20.
- Bourblanc, Magalie (2011). « La gestion des pollutions agricoles des eaux en Côtes-d'Armor au prisme d'une dépendance aux instruments (1990-2007) », *Revue française de science politique*, 61, 6: 1073-1096.
- Bressers, Hans T.A. (2004). « Implementing sustainable development: how to know what works, where, when and how », In Lafferty, William M. (ed.), *Governance for*

*Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, Cheltenham / Northampton, Edward Elgar: 284-318.

- Bressers, Hans Th.A. et Laurence J. Jr O'Toole (2005). « Instrument Selection and Implementation in a Networked Context », In Eliadis, Pearl, Margaret M. Hill et Michael Howlett (ed.), *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press: 132-153.
- Bricault, Jean-Michel (2012). « L'administration des espaces ruraux à l'heure de la rationalisation », *Revue française d'administration publique*, 141, 1: 55-71.
- Brink, Lars (2009). « WTO Constraints on Domestic Support in Agriculture: Past and Future », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 57: 1-21.
- Brives, Hélène (2008). « L'évolution du conseil agricole et du rôle des chambres d'agriculture », *Pour*, 1, 196-197: 208-219.
- Brun, Alexandre et Frédéric Lasserre (2006). « Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada). Des plans directeurs de l'eau à la mise en oeuvre des contrats de bassin », *Développement durable et territoires*, Dossier 6: 2-14.
- Brun, Alexandre et Frédéric Lasserre (2012). « La gestion de l'eau en France et au Québec : un volontarisme de circonstance notoirement insuffisant », In Crête, Jean (ed.), *Ressources naturelles et politiques publiques : le Québec comparé*, Québec, Les Presses de l'Université Laval: 71-88.
- Brun, Guilhem (2006). *L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle*, Paris, L'Harmattan.
- Bruneau, Ivan (2013). « L'érosion d'un pouvoir de représentation. L'espace des expressions agricoles en France depuis les années 1960 », *Politix*, 3, 103: 9-29.
- Bruno, Isabelle et Emmanuel Didier (2013). *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, Zones.
- Busca, Didier (2003). « Agriculture et environnement. La mise en oeuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique », *Ruralia*, 12/13: 2-9.
- Carter, Cairtriona et Romain Pasquier (2010). « Introduction: Studying Regions as 'Spaces for Politics': Re-thinking Territory and Strategic Action », *Regional & Federal Studies*, 20, 3: 281-294.
- Carter, Neil (2007). *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*, 2nd Edition, Cambridge & New York, Cambridge University Press.
- Cawson, Alan (1985). *Organised Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London, Sage Publications.

- Cawson, Alan (1986). *Corporatism and Political Theory*, Oxford & New York, Basil Blackwell.
- Chavrier, Géraldine (2012). « La vocation du niveau intermédiaire : stratégies et prospective », *Revue française d'administration publique*, 141, 1: 87-97.
- Chevallier, Jacques (2010). « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, 19: 15-28.
- Clark, David (2000). « Public Service Reform: A Comparative West European Perspective », *West European Politics*, 23, 3: 25-44.
- Clark, David (2002). « Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective », *Revue canadienne de science politique*, 35, 4: 771-793.
- Clark, David (2004). « Implementing the third way », *Public Management Review*, 6, 4: 493-510.
- Cole, Alistair et Glyn Jones (2005). « Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France », *Governance*, 18, 4: 567-588.
- Coleman, William D. (2008). « Agricultural Trade and the World Trade Organization », In Pauly, Louis W. et William D. Coleman (ed.), *Global Ordering: Institutions and Economy in a Changing World*, Vancouver, UBC Press: 64-84.
- Coleman, William D. , Grace Skogstad et Michael M. Atkinson (1996). « Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture », *Journal of Public Policy*, 16, 3: 273-301.
- Coleman, William D., Wyn Grant et Tim Josling (2004). *Agriculture in the New Global Economy*, Cheltenham & Northampton, Edward Elgar.
- Coleman, William et Grace Skogstad (1995). « Neo-liberalism, policy networks, and policy change: Agricultural policy reform in Australia and Canada », *Australian Journal of Political Science*, 30, 2: 242-263.
- Colson, François (2008). « Que reste-t-il de la cogestion État-profession ? », *Pour*, 1, 196-197: 107-113.
- Combe, Hélène (2010). « La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable », In Zuindeau, Bertrand (ed.), *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion: 491-501.
- Cordellier, Serge (2008). « Syndicalisme : du monopole au pluralisme », *Pour*, 1, 196-197: 136-150.
- Cordellier, Serge (2013). « Élections aux chambres d'agriculture 2013 : un paysage syndical stabilisé », *Pour*, 1, 217: 9-20.



- Corso, Jean-Pierre Del, Geneviève Nguyen et Charilaos Képhaliacos (2014). « Quelles conditions à l'acceptation d'un dispositif incitatif de politique publique en agriculture? », *VertigO*, Hors-série 20: 2-19.
- Coulomb, Pierre, Hélène Delorme, Bertrand Hervieu, Marcel Jollivet et Philippe Lacombe (1990). *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Les Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques.
- Crouch, Colin (2013). *Making Capitalism Fit for Society*, Cambridge, Polity Press.
- Crozier, Michel et Erhard Friedberg (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- Cunha, Arlindo et Alan Swinbank (2009). « Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers », *Journal of Common Market Studies*, 47, 2: 235-261.
- Daugbjerg, Carsten (2003). « Policy feedback and paradigm shift in EU agricultural policy: the effects of the MacSharry reform on future reform », *Journal of European Public Policy*, 10, 3: 421-437.
- Daugbjerg, Carsten et Alan Swinbank (2008). « Curbing Agricultural Exceptionalism: The EU's Response to External Challenge », *The World Economy*, 31, 5: 631-652.
- Daugbjerg, Carsten et Alan Swinbank (2009). « Ideational Change in the WTO and its Impacts on EU Agricultural Policy Institutions and the CAP », *Journal of European Integration*, 31, 3: 311-327.
- De Visscher, Christian et Frédéric Varone (2004). « La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue internationale de politique comparée*, 11, 2: 177-185.
- Debailleul, Guy et Denis Boutin (2004). « La sévérité de la réglementation environnementale québécoise dans le domaine des productions animales : mythe ou réalité? », *Vecteur Environnement*, 37, 2: 31-35.
- Deléage, Estelle (2011). « Les mouvements agricoles alternatifs », *Informations sociales*, 2, 164: 44-50.
- Delorme, Hélène (2004a). « Introduction », In Delorme, Hélène (ed.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po: 11-44.
- Delorme, Hélène (2004b). « La politique agricole en France: le compromis des socialistes », In Delorme, Hélène (ed.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po: 125-158.
- Dingwerth, K. et P. Pattberg (2009). « World Politics and Organizational Fields: The Case of Transnational Sustainability Governance », *European Journal of International Relations*, 15, 4: 707-743.

- Dingwerth, Klaus (2008). *From International Politics to Global Governance? The Case of Nature Conservation*, Institute for Intercultural and International Studies, GARNET Working Paper, Universität Bremen.
- Dubois, Vincent (2010). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, 3e édition, Paris, Economica.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel (2008). « Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimations locales », *Pyramides*, 15: 71-94.
- Facal, Joseph et Luc Bernier (2008). « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec », *Revue française d'administration publique*, 127, 3: 493.
- Feindt, Peter H. (2010). « Policy-Learning and Environmental Policy Integration in the Common Agricultural Policy, 1973-2003 », *Public Administration*, 88, 2: 296-314.
- Fontaine, Joseph et Patrick Hassenteufel (2002). « Quelle sociologie du changement dans l'action publique? Retour au terrain et "refroidissement" théorique », In Fontaine, Joseph et Patrick Hassenteufel (ed.), *To Change or not to Change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes: 9-29.
- Fortier, Isabelle (2010). « La "réingénierie de l'État", réforme québécoise inspirée du managérisme », *Revue française d'administration publique*, 4, 136: 803-820.
- Fouilleux, Ève (2000). « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune. », *Revue française de science politique*, 50, 2: 277-306.
- Fouilleux, Ève (2003). *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan.
- Fouilleux, Ève (2004). « CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations: Another View on Discourse Efficiency », *West European Politics*, 27, 2: 235-255.
- Fouilleux, Ève (2008). « Les politiques agricoles et alimentaires », In Borraz, Olivier et Virginie Guiraudon (ed.), *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Science-Po: 113-146.
- Fouilleux, Ève (2010). « Standards volontaires : entre internationalisation et privatisation des politiques agricoles », In Hervieu, Bertrand, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle et Jacques Rémy (ed.), *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris, Presses de Sciences Po: 371-396.



- Fouilleux, Ève (2013a). « The Common Agricultural Policy », In Cini, Michelle et Nieves Pérez-Solórzano Borragán (ed.), *European Union Politics*, Oxford Oxford University Press: 309-324.
- Fouilleux, Ève (2013b). « Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération », *Gouvernement et action publique*, 1, 1: 93-118.
- Fouilleux, Ève et Frédéric Goulet (2012). « Firmes et développement durable : le nouvel esprit du productivisme », *Études rurales*, juillet-décembre, 190: 131-146.
- Fouilleux, Ève et Allison Loconto (2012). « L'Alliance ISEAL, ambassadeur des standards volontaires : Émergence et affirmation d'un acteur politique transnational privé », In Alphandéry, Pierre, Marcel Djama, Agnès Fortier et Ève Fouilleux (ed.), *Normaliser au nom du développement durable*, Versailles, Éditions Quæ: 39-59.
- Fourot, Aude-Claire, Rachel Sarrasin et Grant Holly (2011). « Comparer le Québec : approches, enjeux, spécificités », *Politique et Sociétés*, 30, 1: 3-18.
- Gafsi, Mohamed, Geneviève Nguyen, Bruno Legagneux et Patrice Robin (2006). « Sustainability and multifunctionality in French farms: Analysis of the implementation of Territorial Farming Contracts », *Agriculture and Human Values*, 23, 4: 463-475.
- Garzon, Isabelle (2006). *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*, New York, Palgrave Macmillan.
- Gassiat, Anne et Frédéric Zahm (2013). « Améliorer la qualité de l'eau : quelle territorialisation? Exemple des MAE à "enjeu eau" », *Économie rurale*, 333, Janvier-Février: 81-100.
- Gaudin, Jean-Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gauthier, Mario et Louis Simard (2011). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, 17, 1: 39-67.
- George, Alexander L. et Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge and London, MIT Press.
- Gerrefi, Gary, Ronie Garcia-Johnson et Erika Sasser (2001). « The NGO-Industrial Complex », *Foreign Policy*, 125: 56-65.
- Gervais, Michel (2008). « Des évolutions dépendantes du contexte politique et économique », *Pour*, 1, 196-197: 101-106.
- Glasbergen, Pieter (2011). « Understanding Partnerships for Sustainable Development Analytically: the Ladder of Partnership Activity as a Methodological Tool », *Environmental Policy and Governance*, 21, 1: 1-13.

- Goulet, Frédéric (2012). « La notion d'intensification écologique et son succès auprès d'un certain monde agricole français : une radiographie critique », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, décembre, 62: 19-30.
- Gow, Iain (2009). « Evolution of Disciplinary Approaches and Paradigms in the Study of Public Administration in Canada », In Dwivedi, O. P., Tim A. Mau et Byron Sherldrick (ed.), *The Evolving Physiology of Government: Canadian Public Administration in Transition*, Ottawa, University of Ottawa Press: 2-39.
- Gow, Iain et André Guertin (1998). « L'administration publique : rationalisation et responsabilisation », In Boily, Robert (ed.), *L'année politique au Québec 1996-1997*, Montréal, Fides:
- Granados, Francisco J. et David Knoke (2005). « Organized Interest Groups and Policy Networks », In Jonoski, Thomas, Robert Alford, Alexander Hicks et Mildred A. Schwartz (ed.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Society, and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press: 287-309.
- Grant, Wyn (2010). « Policy Instruments in the Common Agricultural Policy », *West European Politics*, 33, 1: 22-38.
- Hains-Pouliot, Jérémie (2012). *La restructuration de la fonction publique québécoise : vers un nouveau modèle de prestation des services publics?*, Mémoire de maîtrise [non publié], Département des relations industrielles, Université Laval, Québec.
- Hall, Peter A. (1989). « Introduction », In Hall, Peter A. (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press: 3-26.
- Hall, Peter A. (1993). « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, 3: 275-296.
- Hall, Peter A. et Micheline Lamont (ed.) (2013). *Social Resilience in the Neoliberal Era*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. et Rosemary C. R. Taylor (1996). « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, XLIV: 936-957.
- Halpern, Charlotte (2011). « L'Union européenne, vecteur d'innovation instrumentale? Les logiques d'instrumentation de la politique française de l'environnement (1971-2006) », *Politique européenne*, 1, 33: 89-117.
- Halpern, Charlotte et Patrick Le Galès (2011). « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », *Revue française de science politique*, 61, 1: 51-78.
- Halpin, Darren (2005a). « Agricultural Interest Groups and Global Challenges: Decline and Resilience », In Halpin, Darren (ed.), *Surviving Global Change? Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate: 1-28.

- Halpin, Darren (2005b). « Conclusions: The Fate of Groups in a "Globalizing Era" », In Halpin, Darren (ed.), *Surviving Global Change? Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate: 215-239.
- Halpin, Darren (ed.) (2005c). *Surviving Global Change? Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate.
- Hammer, Dean et Aaron Wildavsky (1993). « The Open-Ended, Semistructured Interview: An (Almost) Operational Guide », In Wildavsky, Aaron (ed.), *Craftways: On the Organization of Scholarly Work*, New Brunswick and London, Transaction Publishers: 57-101.
- Hansen, J.W. et J.W. Jones (1996). « A system framework for characterizing farm sustainability », *Agricultural Systems*, 51: 185-201.
- Hardy, Cynthia, Bill Harley et Nelson Phillips (2004). « Discourse Analysis and Content Analysis: Two Solitudes? », *Qualitative Methods*, 2, 1: 19-22.
- Hassenteufel, Patrick (2005). « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 55, 1: 113.
- Hassenteufel, Patrick (2008). *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hassenteufel, Patrick (2010). « Convergence », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po: 180-188.
- Hassenteufel, Patrick (1990). « Où en est le paradigme corporatiste? », *Politix*, 12, 3: 75-81.
- Hassenteufel, Patrick, Sylvie Delaye, Frédéric Pierru, Magali Robelet et Marina Serre (2001). « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique européenne*, 1, 2: 29-48.
- Hay, Colin et Anthony Payne (ed.) (2015). *Civic Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven & London, Yale University Press.
- Hediger, Werner et Karlheinz Knickel (2009). « Multifunctionality and Sustainability of Agriculture and Rural Areas: A Welfare Economics Perspective », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11, 4: 291-313.
- Hobeika, Alexandre (2013). « La collégialité à l'épreuve. La production de l'unité au sein de la FNSEA », *Politix*, 3, 103: 53-76.
- Hoekman, Bernard M. et Michel M. Kostecki (2001). *The Political Economy of the World Trading System : The WTO and Beyond*, New York, Oxford University Press.

- Holland, Kerri L. (2007). *The Politics of Agricultural Policymaking*, Department of Political Studies, University of Manitoba, Winnipeg.
- Howlett, Michael (2001). « Managing the “hollow state”: procedural policy instruments and modern governance », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, 43, 4: 412-431.
- Howlett, Michael (2009). « Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency », *Journal of Public Policy*, 29, 3: 241-262.
- Hughes, Owen E. (2003). *Public Management and Administration*, Third Edition, New York, Palgrave Macmillan.
- Ishii-Eiteman, Marcia (2009). *IAASTD Fact Sheet. Feeding the World, Greening the Planet*, Pesticide Action Network North America, San Francisco,
- Jacob, Steve (2010). « Évaluation », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po: 257-266.
- Jean, Bruno (1997). *Territoires d'avenir: pour une sociologie de la ruralité*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Jessop, Bob (1998). « The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development », *International Social Science Journal*, L, 155: 29-45.
- Jobert, Bruno (1994). « Introduction. Le retour du politique », In Jobert, Bruno (ed.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan: 9-20.
- Jobert, Bruno (2004). « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de L'État en action », *Pôle Sud*, 21: 43-54.
- Jobert, Bruno (1988). « La version française du corporatisme : définition et implications pour la modernisation de l'État dans une économie en crise », In Colas, Dominique (ed.), *L'État et les corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France: 3-18.
- Jobert, Bruno et Pierre Muller (1987). *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Jokinen, Pekka (1997). « Agricultural policy community and the challenge of greening: The case of Finnish agri-environmental policy », *Environmental Politics*, 6, 2: 48-71.
- Jordan, Andrew (1999). « The Multi-Level Politics of European Environmental Governance: A Review Article », *Public Administration*, 77, 3: 662-671.

- Josling, Tim (2002). « Competing Paradigms in the OECD and Their Impact on the WTO Agricultural Talks », In Tweeten, Luther et Stanley R. Thompson (ed.), *Agricultural Policy for the 21st Century*, Ames, Iowa State Press: 245-264.
- Kada, Nicolas (2012). « La réforme de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 141, 1: 109-120.
- Kesteman, Jean-Pierre, Guy Boisclair, Jean-Marc Kirouac et Jocelyn Morneau (2004). *Histoire du syndicalisme agricole au Québec : UCC-UPA 1924-2004*, Louiseville, Les Éditions du Boréal.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York, Longman.
- Kroll, Jean-Christophe (2002). « Nouvelles orientations de la politique agricole française: quelques questions à propos du contrat territorial d'exploitation », *Économie rurale*, 268, 1: 30-44.
- Kuhfuss, Laure, Raphaële Préget et Sophie Thoyer (2012). *Réflexions pour le programme de développement rural français de la programmation 2014-2020*, Séminaire « Les mesures agro-environnementales territorialisées et l'enjeu eau », Montpellier SupAgro, France.
- Lacroix, Valérie et Edwin Zaccar (2010). « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, 134, 2: 205.
- Lambert, Alain et Didier Migaud (2006). « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 117, 1: 11-14.
- Lange, Peter et Marino Regini (ed.) (1989). *State, market and social regulations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lascoumes, Pierre (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes, Pierre (2007). « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, 26, 2-3: 73-89.
- Lascoumes, Pierre (2011). « Des acteurs aux prises avec le "Grenelle Environnement". Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, 1, 1: 277-310.
- Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès (2004). « L'action publique saisie par ses instruments », In Lascoumes, Pierre et Patrick Le Gales (ed.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po: 11-44.

- Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès (2007). « Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, 20, 1: 1-21.
- Lascoumes, Pierre et Louis Simard (2011). « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61, 1: 5-22.
- Laurent, François et Rosa Vieira Medeiros (2010). « Des réseaux d'agriculteurs en faveur de l'environnement en France », *Cybergeog : European Journal of Geography*: 2-21.
- Le Galès, Patrick (1998). « Regulations and Governance in European Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3: 482-506.
- Le Galès, Patrick (2010). « Gouvernance », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po: 299-308.
- Le Galès, Patrick et Allen J. Scott (2008). « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou "freer markets, more rules" », *Revue française de sociologie*, 49, 2: 301-330.
- Le Guen, Roger et Serge Cordellier (2009). « Le vote des agriculteurs aux élections professionnelles 1983-2007 », *Économie rurale*, 312: 14-31.
- Leblanc, Raymond (2010). *Le Groupe de travail sur l'écoconditionnalité dans le secteur agricole au Québec : une analyse des résultats dans le cadre d'une théorie de la gouvernance*, Thèse de doctorat [non publiée], Département de philosophie et d'éthique appliquée, Université de Sherbrooke, Sherbrooke.
- Léger, François, Dominique Vollet et Ghislaine Urbano (2006). « The difficult match between a territorial policy instrument and the industry-centred tradition of French agricultural policies: the Land Management Contract (LMC) », *International Review of Administrative Sciences*, 72, 3: 377-393.
- Leroy, Maya et Jacques Lauriol (2011). « 25 ans de Développement Durable : de la récupération de la critique environnementale à la consolidation d'une dynamique de normalisation », *Gestion 2000*, mars-avril: 127-145.
- Lima, Léa et Monika Steffen (2004). « Comparaison internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation », *Revue internationale de politique comparée*, 11, 3: 339-346.
- Lindblom, Charles E. (1959). « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, 19, 2: 79-88.
- Loconto, Allison et Ève Fouilleux (2014). « Politics of private regulation: ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance », *Regulation & Governance*, 8, 2: 166-185.



- MacNeil, Robert (2013). « Canadian environmental policy under Conservative majority rule », *Environmental Politics*, 23, 1: 174-178.
- Mahoney, James et Kathleen Thelen (2010). « A Theory of Gradual Institutional Change », In Mahoney, James et Kathleen Thelen (ed.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press: 1-37.
- Mazouz, Bachir et Benoît Tremblay (2006). « Toward a Postbureaucratic Model of Governance: How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review*, 66, 2: 263-273.
- Mazouz, Bachir, Benoît Tremblay et Joseph Facal (2005). « Au coeur du renouvellement administratif : l'engagement institutionnel quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française d'administration publique*, 3, 115: 403-419.
- McCauley, Darren (2008). « Sustainable Development and the "Governance Challenge": the French Experience with Natura 2000 », *European Environment*, 18, 3: 152-167.
- McIntyre, Beverly D., Hans R. Herren, Judi Wakhungu et Robert T. Watson (ed.) (2009). *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) : Global Report*, Washington DC, Island Press.
- Mead, Harvey L. (2014). « L'administration publique : oeillères cognitives et risques d'illusion dans la pratique, dans la recherche et dans la vérification », *Télescope*, Hiver 2014: 53-74.
- Michelmann, Hans J., James Rude, Jack Stabler et Gary Storey (2001). « Conclusion: The Future of Agricultural Trade », In Michelmann, Hans J., James Rude, Jack Stabler et Gary Storey (ed.), *Globalization and Agricultural Trade Policy*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers: 315-323.
- Montpetit, Éric (1999). « Corporatisme québécois et performance des gouvernements : analyse comparative des politiques environnementales en agriculture », *Politique et Sociétés*, 18, 3: 79-98.
- Montpetit, Éric (2002). « Policy Networks, Federal Arrangements, and the Development of Environmental Regulations: A Comparison of the Canadian and American Agricultural Sectors », *Governance*, 15, 1: 1-20.
- Morin, Danielle (2012). « Les auditeurs législatifs : héros intouchables ? », *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, 18, 3: 110-130.
- Morisset, Michel et Jean-Michel Couture (2010). *Politique et syndicalisme agricoles au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Moyer, Wayne et Tim Josling (2002). *Agricultural Policy Reform: Politics and process in the EU and US in the 1990s*, Burlington, Ashgate.

- Muller, Pierre (1984). *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, de 1945 à nos jours*, Paris, Les Éditions ouvrières.
- Muller, Pierre (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2: 189-208.
- Muller, Pierre (2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55, 1: 155-187.
- Muller, Pierre (2010). « Introduction: les changements d'échelles des politiques agricoles », In Hervieu, Bertrand, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle et Jacques Rémy (ed.), *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris, Presses de Sciences Po: 339-350.
- Muller, Pierre (2013). *Les politiques publiques*, 10e édition, Paris, Presses Universitaires de France.
- Muller, Pierre et Guy Saez (1985). « Néo-corporatisme et crise de la représentation », In D'Arcy, François (ed.), *La représentation*, Paris, Éditions Économica 121-140.
- Nahrath, Stéphane (2010). *Les référentiels de politiques publiques*, Congrès annuel de l'Association suisse de Science Politique, Université de Genève, Suisse.
- Palier, Bruno (2002). « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée », *Revue française de sociologie*, 43, 2: 243-275.
- Palier, Bruno et Yves Surel (2005). « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55, 1: 7.
- Parsons, Craig (2007). *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford & New York, Oxford University Press.
- Perraud, Daniel (2004). « Réformes et transition: l'étape de la multifonctionnalité agricole », In Delorme, Hélène (ed.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po: 365-398.
- Peters, Guy B. (2010). « Nouveau management public (New Public Management) », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques: 398-404.
- Pierre, Jon et Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, London, Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul (1993). « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45, 4: 595-628.



- Pierson, Paul (2000). « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94, 2: 251-267.
- Pond, David (2009). « Institutions, political economy and land-use policy: greenbelt politics in Ontario », *Environmental Politics*, 18, 2: 238-256.
- Potter, Clive et Mark Tilzey (2005). « Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition: neoliberalism, neomercantilism and multifunctionality », *Progress in Human Geography*, 29, 5: 581-600.
- Potter, Clive et Mark Tilzey (2007). « Agricultural multifunctionality, environmental sustainability and the WTO: Resistance or accommodation to the neoliberal project for agriculture? », *Geoforum*, 38, 6: 1290-1303.
- Poupeau, François-Mathieu (2013). « L'émergence d'un État régional pilote », *Gouvernement et action publique*, 2, 2: 249-252.
- Power, Michael (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*, 2nd ed., New York, Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L. et Aaron Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley / Los Angeles, University of California Press.
- Provençal, Denis (2005). « Écoconditionnalité : le développement et la mise en œuvre d'une approche au Québec », *Vecteur Environnement*, 38, 4: 14-19.
- Racapé, Joseph (2008). « Les OPA et l'environnement : l'incompréhension! », *Pour*, 1, 196-197: 238-245.
- Renting, H., W. A. H. Rossing, J. C. J. Groot, J. D. Van der Ploeg, C. Laurent, D. Perraud, D. J. Stobbelaar et M. K. Van Ittersum (2009). « Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework », *Journal of Environmental Management*, 90: S112-S123.
- Rhodes, Rod A. W. (1996). « The New Governance: Governing without Government », *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Richard Fèvre, Émilie (2010). « Le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques », In Paquin, Stéphane, Luc Bernier et Guy Lachapelle (ed.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal: 125-161.
- Richardson, Jeremy J. (2010). « Style (policy style) », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po: 608-615.
- Rigaud, Benoît et Louis Côté (2011). « Comparer l'État québécois : pertinence et faisabilité », *Politique et Sociétés*, 30, 1: 19-41.

- Rioux Ouimet, Hubert (2012). « Entre réingénierie et continuité : réforme libérale des sociétés d'État québécoises et nationalisme économique (2003-2012) », *Revue Interventions économiques*, 44: 2-18.
- Rouillard, Christian, Isabelle Fortier, Éric Montpetit et Alain G. Gagnon (2008a). *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Rouillard, Christian, Isabelle Fortier, Éric Montpetit et Alain G. Gagnon (2008b). « Sur la dimension historique de la gouvernance québécoise: une construction lente et fragile héritée des quarante dernières années », In Rouillard, Christian, Isabelle Fortier, Éric Montpetit et Alain G. Gagnon (ed.), *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval: 11-40.
- Royer, Annie (2004). *Crise de régulation des agricultures française et québécoise et perte de la multifonctionnalité de l'agriculture. Analyse à partir d'une approche régulationniste*, Mémoire de maîtrise [non publié], Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval, Québec.
- Royer, Annie et Daniel-Mercier Guin (2007). *Contribution potentielle au revenu agricole des paiements pour les biens et services écologiques*, Agriculture et Agroalimentaire Canada,
- Rude, James (2001). « Multifunctionality: An Examination of the Issues and Remedies », In Michelmann, Hans J., James Rude, Jack Stabler et Gary Storey (ed.), *Globalization and Agricultural Trade Policy*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers: 239-253.
- Rumpala, Yannick (2008). « Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? : quand le développement durable rencontre la gouvernance », *VertigO*, 8, 2: 1-20.
- Sabatier, Paul A. et Hank C. Jenkins-Smith (1999). « The advocacy coalition framework: An assessment », In Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press:
- Sabourin, Paul (2003). « L'analyse de contenu », In Gauthier, Benoît (ed.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données*, Québec, Presses de l'Université du Québec: 357-385.
- Salamon, Lester M. (2002). « The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction », In Salamon, Lester M. (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press: 1-47.
- Schäfer, Armin et Wolfgang Streek (ed.) (2013). *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge, Polity Press.

- Schmidt, Vivien A. (2008). « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, 11, 1: 303-326.
- Schmidt, Vivien A. et Amandine Crespy (2010). « Néo-institutionnalisme discursif », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po: 350-359.
- Schmitter, Philippe C. (1979). « Still the Century of Corporatism? », In Schmitter, Philippe C. et Gerhard Lehmbruch (ed.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage Publications: 7-52.
- Schmitter, Philippe C. (1985). « Neo-corporatism and the State », In Grant, Wyn (ed.), *The Political Economy of Corporatism*, New York, St. Martin's Press: 32-62.
- Schmitz, Andrew (2008). « Canadian Agricultural Programs and Policy in Transition », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 56: 371-391.
- Schmitz, Andrew et Paul Schure (2008). « Agricultural Policies in Transition: Canada, the European Union, and the World Trade Organization », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 56: 365-369.
- Scoones, Ian (2009). « The politics of global assessments: the case of the International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) », *Journal of Peasant Studies*, 36, 3: 547-571.
- Selznick, Philip (1980). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, New York, Harper & Row.
- Sheingate, Adam D. (2003). *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France, and Japan*, Princeton, Princeton University Press.
- Sinnassamy, Christophe (2008). « Contrôle ou évaluation : réalités et illusions du management public », *Pyramides*, 15: 125-146.
- Skogstad, Grace (1987). *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Skogstad, Grace (1998a). « Canadian Federalism, Internationalization and Quebec Agriculture: Dis-Engagement, Re-Integration? », *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 24, 1: 27-48.
- Skogstad, Grace (1998b). « Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States », *Governance*, 11, 4: 463-490.
- Skogstad, Grace (2005). « The Dynamics of Institutional Transformation: The Case of the Canadian Wheat Board », *Canadian Journal of Political Science*, 38, 3: 529-548.

- Skogstad, Grace (2008a). « Canadian Agricultural Programs and Paradigms: The Influence of International Trade Agreements and Domestic Factors », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 56: 493-507.
- Skogstad, Grace (2008b). *Internationalization and Canadian Agriculture: Policy and Governing Paradigms*, Toronto, University of Toronto Press.
- Skogstad, Grace (2011). *Advancing a Policy Dialogue. An Overview of Policy Goals, Objectives, and Instruments for the Agri-Food Sector*, The Canadian Agri-Food Policy Institute,
- Smith, Andy (2000). « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 7, 1: 7-19.
- Spanou, Calliope (1991). *Fonctionnaires et militants : étude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan.
- Stanford, Jim (2008). « Staples, Deindustrialization, and Foreign Investment: Canada's Economic Journey Back to the Future », *Studies in Political Economy*, 82: 7-34.
- Streek, Wolfgang et Kathleen Thelen (2004). « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies », In Streek, Wolfgang et Kathleen Thelen (ed.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press: 1-39.
- Surel, Yves (2010). « Approches cognitives », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po: 90-98.
- Szarka, Joseph (2003). « The Politics of Bounded Innovation: 'New' Environmental Policy Instruments in France », *Environmental Politics*, 12, 1: 93-114.
- Szarka, Joseph (2004). « Sustainable Development Strategies in France: Institutional Settings, Policy Style and Political Discourse », *European Environment*, 14, 1: 16-29.
- Thelen, Kathleen (2003). « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*, 7: 13-44.
- Thoyer, Sophie et Sandra Saïd (2006). *Mesures agri-environnementales : quels mécanismes d'allocation ?*, Laboratoire Montpelliérain d'Économie Théorique et Appliquée, Montpellier,
- Timsit, Gérard (2004). « Critique de la gestion pure : la gestion du changement dans le secteur public des pays d'Europe occidentale », *Revue internationale de politique comparée*, 11, 2: 293-309.

- Tremblay, Martine, Guy Morneau et Jean Pronovost (2012). *La nouvelle gouvernance des sociétés d'État : Une évaluation qualitative*, École nationale d'administration publique, Québec,
- Trouvé, Aurélie (2009). « Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture? », *Revue de la régulation*, 5, 1: 2-20.
- Trouvé, Aurélie et Marielle Berriet-Sollicec (2012). « Le second pilier de la Politique agricole commune, vecteur de différenciation régionale en Europe? Une comparaison entre cinq régions européennes », *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, 35, 1: 9-17.
- Uthes, Sandra et Bettina Matzdorf (2013). « Studies on Agri-environmental Measures: A Survey of the Literature », *Environmental Management*, 51, 1: 251-266.
- Valette, Elodie, Olivier Aznar, Marie Hrabanski, Caroline Maury, Armelle Caron et Mélanie Decamps (2012). « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme? », *VertigO*, 12, 3: 2-16.
- Van Gossum, Peter, Liselot Ledene, Bas Artsb, Rik De Vreesec, Gudrun Van Langenhoved et Kris Verheyen (2009). « New environmental policy instruments to realize forest expansion in Flanders (northern Belgium): A base for smart regulation? », *Land Use Policy*, 26: 935-946.
- Van Zeijl-Rozema, Annemarie, Ron Cörvers, René Kemp et Pim Martens (2008). « Governance for sustainable development: a framework », *Sustainable Development*, 16, 6: 410-421.
- Vedung, Evert (2003). « Policy Instruments: Typologies and Theories », In Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist et Evert Vedung (ed.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick and London, Transactions Publishers: 21-58.
- Vercherand, Jean, Bruno Lemery, Claude Compagnone et Éric Doidy (2012). « Le syndicalisme agricole face à la réforme de la PAC », *Économie rurale*, 330-331: 5-26.
- Vibert, Frank (2007). *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Whiteside, Kerry H., Daniel Boy et Dominique Bourg (2010). « France's 'Grenelle de l'environnement': openings and closures in ecological democracy », *Environmental Politics*, 19, 3: 449-467.
- Woll, Cornelia (2010). « Régulation », In Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po: 562-568.

Wright, Vincent et Sabino Cassese (1996). *La Recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte.